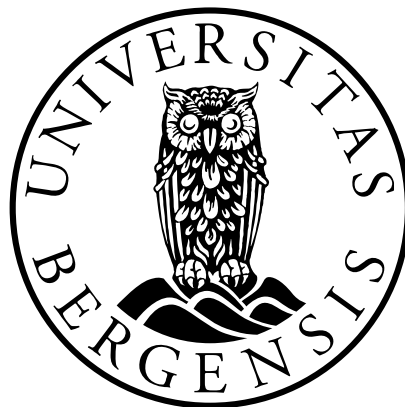


Kontroll og komplikasjon

Om Stortingets kontroll med forvaltninga av statseigde selskap

Kandidatnummer: 186700

Tal på ord: 14 899



JUS399 Masteroppgåve
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

1. juni 2018

Innhald

Innhald.....	1
1 Innleiing.....	3
1.1 Kontroll av statseigde selskap: Omtalt og omstridt.....	3
1.2 Problemstilling.....	4
1.3 Struktur, omgrep og avgrensing	5
2 Metode	7
2.1 Om juss og politikk.....	7
2.2 Rettskjeldene	9
2.2.1 Grunnlova	9
2.2.2 Stortingets forretningsorden	10
2.2.3 Stortingspraksis.....	12
2.2.4 Utvalsarbeid.....	13
3 Generelt om Stortingets kontrollverksemd	15
3.1 Stortinget som kontrollorgan.....	15
3.2 Eksterne kontrollorgan.....	15
3.3 Ansvarskontroll og styringskontroll	16
3.4 Parlamentarisk ansvar og konstitusjonelt ansvar.....	18
4 Særpreg ved statseigde selskap som kontrollobjekt.....	20
4.1 Innleiing	20
4.2 Grunnlova § 19.....	20
4.3 Aksjelovgjevinga som ramme for eigarskapsutøvinga	22
4.4 Påverkar organisasjonsform kontrollmoglegheitene?.....	23
5 Spenningar mellom ulike regelsett	27
5.1 Innleiing	27
5.2 Kven skal haldast ansvarleg?.....	27
5.2.1 Ansvarleggjering av statsråden	27
5.2.2 Når statsråden står i eit juridisk krysspress	28
5.2.3 Ansvarleggjering av selskapsleiinga	30
5.3 Stortingets krav på informasjon.....	35
5.3.1 Regjeringa si opplysningsplikt.....	35
5.3.2 Grensene mot teieplikt.....	36

5.3.3	Likebehandling av aksjonærer	40
5.4	Pågåande straffesaker	43
5.4.1	Kontroll av saker som er under etterforsking	44
5.4.2	Vern mot sjølvinkriminering	45
6	Konklusjonar	48
6.1	Å justere terrenget etter kartet	48
6.2	Forslag til endringar	49
6.3	Avsluttande merknad	50
7	Litteraturliste	51

1 Innleiing

1.1 Kontroll av statseigde selskap: Omtalt og omstridt

«Kontrollkomité på ville veier»¹

«Misforstår statens eierrolle»²

«Skadelig grenseløshet»³

«Blottla mangel på kunnskap»⁴

«Komité utenfor kontroll og konstitusjon»⁵

Dette er berre nokre av overskriftene ein kunne lese på kronikkplass i landets aviser då den kanskje mest omtalte kontrollsaka dei siste åra, VimpelCom-saka, gjekk føre seg i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité våren 2016.

Kontroll saker i Stortinget er ofte gjenstand for stor merksemd og tøff politisk konflikt. I alle fall dersom ein statsråd sitt vidare virke står i fare. Men i denne saka var det ikkje berre spørsmål om kva Regjeringa måtta stå til ansvar for. Det var også stor offentleg debatt om kor langt Stortinget i det heile tatt kunne gå i å kontrollere hendingsforløp, kommunikasjon og finansielle disposisjonar i eit børsnotert selskap.

Ein tydeleg trend dei siste tiåra er at verksemd som tidlegare vart løyst i den ordinære forvaltninga blir satt ut til private rettssubjekt. Staten er den klart største eigaren på Oslo Børs. Og store verdjar blir forvalta og styrt med næringsministeren som generalforsamling.

I 1977, då Ingvaldsen-utvalet⁶ drøfta og vurderte forvaltninga av statleg eigarskap, var det berre tale om ei handfull større statsbedrifter og aksjeselskap.

¹ Christensen (2016)

² Ulserød (2016)

³ Tetzschner (2016)

⁴ Kinander (2016)

⁵ Vinje (2016)

⁶ Dok. nr. 7 (1972–73)

I 2002, då Frøiland-utvalet⁷ leverte sin rapport om Stortingets kontrollfunksjon, omfatta fjorårskontrollen frå Riksrevisjonen 26 heileigde og 31 deleigde aksjeselskap, seks statsforetak, to selskap med avgrensa ansvar (BA) og seks særlovselskap.

I 2016, som er det siste året med avslutta selskapskontroll frå Riksrevisjonen, var det tale om 45 heileigde og 33 deleigde aksjeselskap, eitt ansvarleg selskap med delt ansvar, 7 allmennaksjeselskap (ASA), 8 statsføretak, 4 regionale helseføretak og 7 særlovselskap, herunder eitt særlovselskap som bestod av 17 studentsamskipnadar.

Kjente døme på selskap i dei ulike kategoriane er Flytoget AS (heileigd aksjeselskap), Aker Kværner Holding AS (deleigd aksjeselskap), CO2 Technology Center Mongstad DA (ansvarleg selskap med delt ansvar), Telenor ASA (allmennaksjeselskap), Statnett (statsforetak), Helse Vest RHF (regionalt helseforetak) og AS Vinmonopolet (særlovselskap).

Korleis påverkar denne utviklinga ein av dei viktige berebjelkane bak maktfordelingsprinsippet, nemleg Stortingets kontrollfunksjon? Har nasjonalforsamlinga det same handlingsrommet til å kontrollere private rettssubjekt, heilt eller delvis eigd av staten, som dei har hatt til å kontrollere den tradisjonelle forvaltninga? Og i kva grad blir statsrådets ansvar overfor Stortinget påverka av svaret?

Det har blitt stilt spørsmål ved om Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité dei seinare åra har operert på tynn konstitusjonell is. Sjølv om det gjerne er mykje politikk i slike saker, krev spørsmåla statsrettslege svar.

1.2 Problemstilling

Problemstillinga for oppgåva er om selskapsrettslege reglar legg avgrensingar på Stortingets kontroll med forvaltninga av statseigde selskap, og i kva grad desse avgrensingane i så fall skapar utfordringar i praksis.

Det konstitusjonelle utgangspunktet er Grunnlova § 19, som gjev Regjeringa ansvaret for den forretningsmessige verksemda til staten. Samstundes slår føresegna fast at forvaltninga skal skje «slik Stortinget har fastsett». I tolkinga av rettsreglane på dette området er det gjerne to omsyn som står mot kvarandre: På den eine sida omsynet til at bedriftsleiinga skal ha det

⁷ Dok. nr. 14 (2002–2003)

nødvendige handlingsrom til å røkte interessene til selskapet, i tråd med alminnelege selskapsrettslege reglar. På den andre sida ønsket om effektiv konstitusjonell kontroll.

Det har vore skrive ein del om Stortingets kontrollfunksjon tidlegare. Sejersted gir i *Kontroll og Konstitusjon* ein grundig gjennomgang av Stortingets kontrollfunksjon historisk og fram til 2002.⁸ Det har likevel skjedd mykje i stortingspraksis sidan den tid, og Sejersted går heller ikkje særleg djupt inn i dei særskilte problemstillingane som oppstår når kontrollen rettar seg mot forvaltning av statseigde selskap. Heller ikkje Andenæs i *Statsforfatningen i Norge*⁹ eller Smith i *Konstitusjonelt demokrati*¹⁰ er innom desse spørsmåla i nemneverdig grad. Særleg spørsmålet om korleis selskapsrettslege reglar kan kome i konflikt med dei konstitusjonelle kontrollreglane er lite omtalt i litteraturen, og vil bli utforska i det vidare.

1.3 Struktur, omgrep og avgrensing

For å undersøke spørsmåla oppgåva reiser, vil eg først gå gjennom dei metodiske utfordringane som gjer seg gjeldande ved denne typen statsrettslege problemstillingar. Deretter vil eg gå inn på kva som særpregar statseigde selskap som kontrollobjekt. Vidare vil nokre hovudkategoriar av problemstillingar som har dukka opp i praksis under Stortingets kontrollarbeid bli gjenstand for drøfting. Her blir merksemda retta mot kontrollreglar som kjem i konflikt med andre reglar – særleg innanfor selskapsretten. Til sist vil eg peike på nokre område der kontrollreglane bør justerast og presiserast.

Når ein snakkar om kontrollfunksjonen i den norske statsskipnaden, vert det stundom skilt mellom førehandskontroll og etterhandskontroll.¹¹ Eit døme på det første er den kvalitetssikringa som skjer av eit lovforslag før det kjem til vedtak i Stortinget. Eit døme på det siste er dei undersøkingane som vert satt i verk etter at noko påstått kritikkverdig har skjedd i forvaltninga. I denne oppgåva er det den sistnemnde forma for kontroll, altså etterhandskontrollen, som er tema.

Oppgåva fokuserer på Stortingets kontrollfunksjon. Kontrollarbeid som er lagt til andre organ, til dømes Riksrevisjonen, blir halde utanfor.

⁸ Sejersted (2002)

⁹ Andenæs (2017)

¹⁰ Smith (2017)

¹¹ Smith (2017) s. 249.

Utvalet av praksis, det vil seie kontrollsaker i Stortinget, er i hovudsak avgrensa til saker frå dei tre siste tiåra. Sakene blir brukt i den grad dei kastar lys på dei statsrettslege problemstillingane som ligg føre til drøfting. Saka som blir gjenstand for mest inngåande undersøkingar er den allereie nemnde VimpelCom-saka, som – i tillegg til å vere den mest kjente og diskuterte saka i dei siste år – tek opp i seg mange ulike problemstillingar av statsrettsleg interesse.

Både fram til no og vidare gjennom oppgåva brukar eg nemninga «statseigde selskap». Denne nemninga blir brukt i vid tyding, og siktar til både heileigde og deleigde selskap av ulik karakter – det vere seg aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller reine statsføretak.

2 Metode

2.1 Om juss og politikk

Kontrollverksemda på Stortinget er eit område som skil seg frå det vi normalt tenkjer på som rettsbruk, til dømes i forvaltninga eller i domstolane. Aktørane er folkevalde, ikkje embetsmenn. Dei har sine mandat frå veljarane, og har normalt som eit viktig mål å få desse mandata fornya. Ein stortingsrepresentant kan aldri vere ugild, og vil i stor grad ta omsyn til kva som er politisk opportunt for seg og sitt parti. Vedtak kan ikkje klagast inn eller ankast. Reglar og praksis må tolkast i lys av dette.

På same tid er ikkje kontrollverksemda reindyrka politikk. Å rette parlamentarisk eller konstitusjonell kritikk¹² mot ein statsråd er noko anna og langt meir alvorleg enn normal politisk kritikk. Dersom saka fører langt nok, kan den få strafferettslege konsekvensar. Sjølv om Riksretten ikkje har vore i bruk i Noreg sidan 1927,¹³ er den eit kraftfullt virkemiddel som kan takast i bruk når situasjonen tilseier det.

Sidan kontrollverksemda får særlege konsekvensar, og kan ta i bruk særeigen kompetanse, har vi også særlege forventningar til at den i større grad enn vanleg politisk debatt skal vere regelstyrt.

Spørsmålet blir kor ein skal leite for å finne desse reglane.

Ein ting som skil den institusjonelle statsretten frå dei fleste andre rettsområde, er at det knapt finst rettspraksis. Særleg gjeld dette forholdet mellom statsmaktene, som kontrollreglane sorterer under. Når det oppstår konflikhtar mellom regjering og Storting, eller mellom ulike fraksjonar i Stortinget, sit ikkje Høgsterett klar til å avgjere tvisten. Statsmaktene kan som kjent ikkje gå til sak mot kvarandre.¹⁴ Det har då også blitt sagt frå Høgsterett at når det kjem til «grunnlovsbestemmelser som regulerer de andre statsmakters arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse, mener jeg (...) at domstolene i vid utstrekning må respektere Stortingets eget syn».¹⁵

¹² Sjå meir om desse kritikkformene under punkt 2.4.2.

¹³ Riksrettssaka mot statsminister Abraham Berge m.fl.

¹⁴ Smith (2017) s. 108. Unnataket er om Stortinget reiser tiltale for Riksretten.

¹⁵ Rt. 1976 s. 1 (Kløfta-dommen), på side 5

Det er altså få dommar å støtte seg på. Men, som Smith skriv i *Konstitusjonelt demokrati*¹⁶, «dette betyr ikke at de deler av faget der vi finner lite rettspaksis, slutter å være ‘jus’».

Sjølv om Stortinget er ein politisk arena, er det ein grunntanke i eit kvart konstitusjonelt demokrati at statsmaktene seg imellom skal vere bundne av faste rettsreglar, som dei ikkje utan vidare kan setje til side¹⁷. Dette byr sjeldan på problem i «fredstid», når lite står på spel og forholda mellom dei politiske aktørane er meir eller mindre harmoniske. Men når konflikhtar kjem på spissen, og statsmakta blir utsett for kriser – det vere seg indre eller ytre – er det viktig at reglane ligg fast, og blir opplevd som bindande.

Det viktigaste utgangspunktet for å finne fram til desse reglane er Grunnlova. Den er lex superior, og har som ein av sine viktige funksjonar å slå fast spelereglane for politikken. Grunnlova definerer dei ulike statsmaktene sin kompetanse, og kan berre endrast av store fleirtal.¹⁸

Stortingsfleirtalet sitt eige syn på korleis Grunnlova er å forstå vil naturlegvis vere ei tungtvegande kjelde, jf. Kløfta-dommen. Men avgjerande kan det neppe vere i alle tilfelle. Slik også *Sejersted*:

«Dersom man tilkjenner flertallet et ubegrenset tolkningsrom, forsvinner poenget med å sonde mellom rettslige og politiske normer. (...) Dersom en tolkning ikke lar seg forsvare ut fra allminnelige rettskildeprinsipper, må den kunne hevdes å være ‘gal’, selv om den har støtte hos flertallet».¹⁹

Oppgåva til rettsteorien blir å undersøkje tilgjenglege rettskjelder for å finne fram til dei juridiske argumenta som tilseier at ei løysing er «rett» eller «gal», og vekte dei i tråd med dei statsrettslege omsyna som ligg i botn for kontrollverksemda.

Det er tale om eit fragmentarisk rettskjeldebilete. Reglane ligg på ulike nivå, er ofte knappe og/eller uklare, og kan stamme frå ei heilt anna tid. I det vidare vil det bli gitt ei oversikt over dei viktigaste rettskjeldene, og kva særlege omsyn som gjer seg gjeldande i bruken av dei.

¹⁶ Smith (2017) s. 109

¹⁷ Sejersted (2002) s. 48

¹⁸ GrL. § 121

¹⁹ Sejersted (2002) s. 61

2.2 Rettskjeldene

2.2.1 Grunnlova

Kontrollverksemda er, ved sidan av lovgjeving og budsjettmynde, ein av Stortinget sine sentrale funksjonar etter Grunnlova. Der budsjett og lover bestemmer handlingsrommet til den utøvande makta, har kontrollverksemda til oppgåve å sjå til at regjeringa ikkje går utover dette handlingsrommet.

I motsetnad til reglane om Stortingets lovgjevarfunksjon og budsjettmynde, går reglane om kontrollverksemd meir indirekte fram av Grunnlova. «Til å være en så viktig – og stadig viktigere – oppgave for Stortinget, står det lite i Grunnloven om kontrollen med regjeringen og den utøvende makt», skriv Arnulf Tverberg.²⁰

Det finst ingen generalklausul som greier ut om Stortinget sin kontrollkompetanse. Derimot er det eit sett av reglar i ulike paragrafar, som saman utgjer det konstitusjonelle grunnlaget for korleis Stortinget kan kontrollere den utøvande makta.

Dette gjeld til dømes reglane om kven som har ansvar, og dermed kven kontrollverksemd i første rekke skal rette seg mot. Etter § 5 kan ikkje kongen «lastast eller skuldast» for noko. «Ansvaret ligg på rådet hans», altså regjeringa.

I § 75 gir Grunnlova reglar om i kva utstrekning Stortinget kan krevje informasjon frå regjeringa, noko som er viktig i det praktiske kontrollarbeidet. Ein regel med potensielt stor nytte er retten til å be om innsyn i «offentlege meldingar og papir» etter § 75 bokstav f. Dersom Stortinget vel å nytte seg av denne heimelen, vil den som hovudregel overstyre reglar om teieplikt, og vil gjelde alle dokument utarbeida i forvaltninga. Eit klassisk spørsmål i rettsteorien er om denne innsynsretten også femnar om dokument frå regjeringskonferansar, såkalla r-notat og r-protokollar. Spørsmålet er aldri satt på spissen i praksis, men i teorien er det relativt brei semje om at innsynsretten må tolkast innskrenkande på dette punktet.²¹

Ei lite brukt, men potensielt svært viktig føresegn er § 75 bokstav h. Den kan Stortinget bruke for å «gje kven som helst påbod om å møte for seg i statssaker». Denne innkallingsretten er

²⁰ Tverberg (2014) s. 8.

²¹ Sejersted (2002) s. 830.

svært vidtgående. Stortinget kan «innkalle hvem de vil, og spørre om hva som helst».²² Den som blir kalla inn har forklaringsplikt, og feil forklaring kan straffast med fengsel. Denne innkallingsretten har likevel berre blitt brukt tre gonger, sist under Austgrønland-saka i 1933. Både statsrådar og andre møter jamnleg *frivillig* opp i Stortinget for å forklare seg og opplyse saker, det vere seg gjennom komitéhøyringar, spørjetimar eller interpellasjonar. Det er ei sterk politisk norm som sørgjer at folk både møter og snakkar sannferdig i slike situasjonar. Men § 75 bokstav h om tvangsinnkalling ligg alltid i bakgrunnen som eit maktmiddel Stortinget kan ta i bruk dersom situasjonen krev det.

2.2.2 Stortingets forretningsorden

Stortingets forretningsorden (Fo.)²³ er reglane som nærare regulerer arbeidet på Stortinget. Den har sitt grunnlag i Grunnlova § 66, tredje setning: «Alle har plikt til å rette seg etter den ordenen som er vedtatt av Stortinget», og er også omtalt i § 80. Reglane vert vedtekne med alminneleg fleirtal, og kan i prinsippet reviderast når som helst. Stortinget kan dessutan, med to tredels fleirtal, eller alminneleg fleirtal dersom forslaget kjem frå presidenten, vedta å setje forretningsorden til side i «særlige tilfeller», jf. Fo. § 79. Ein kan spørje seg kva verdi denne skranken eigentleg har, all den tid Stortinget med alminneleg fleirtal kan endre kva del av forretningsorden dei vil, herunder § 79. Men regelen blir respektert i praksis.

Det kan hevdast at Stortingets forretningsorden ikkje er rettsreglar, men snarare prosedyrar for det løpande arbeidet til Stortinget. Reglane i forretningsordenen blir likevel oppfatta og etterlevd som juridisk bindande av stortingsrepresentantane, noko som talar for å sjå på dei som rettslege normer.²⁴ På den andre sida er klart at det ikkje står noko formelt i vegen for at eit fleirtal når som helst kan endre forretningsordenen for å passe sine behov. Av den grunn har til dømes Smith tatt til orde for å endre Grunnlova for å gjere det mogleg å sikre forretningsordenen ei «semikonstitusjonell» trinnhøgde med sterkare vern av mindretalet.²⁵

Mange av reglane i forretningsordenen kunne like gjerne stått i Grunnlova²⁶, sidan dei har store praktiske konsekvensar for korleis Stortinget opptrer som statsmakt og korleis vedtak

²² Sejersted (2002) s. 914

²³ Stortingets forretningsorden (2012)

²⁴ Sejersted (2002) s. 53-55.

²⁵ Smith (2017) s. 195.

²⁶ Andenæs (2006) s. 39

blir til. Det gjeld til dømes regelen om at presidenten har dobbeltstemme ved stemmelikskap, jf. Fo. § 61.

Det finst ei rad av føresegner i forretningsordenen som direkte og indirekte regulerer kontrollverksemda på Stortinget. Dette gjeld mellom anna § 15 om kontroll- og konstitusjonskomiteen, § 19 om granskingskommisjonar, § 27 om komitéhøyringar, § 44 om behandlinga av saker om konstitusjonelt ansvar, § 49 om innkalling av personar etter Grunnlova, § 50 om dokumentinnsyn etter Grunnlova, samt §§ 68 til 74 om interpellasjonar og spørsmål til regjeringa.

I tillegg inkluderer forretningsordenen eit eige reglement for opne kontrollhøyringar.²⁷ Her er det eit par føresegner som er verdt å nemne særskilt, fordi dei seier noko om korleis Stortinget sjølv ser på kontrollverksemda og moglege konflikhtar som kan oppstå mot andre regelsett.

Det gjeld for det første kontrollhøyringsreglementet § 1 (1). Her vert det sagt at alle saker i kontroll- og konstitusjonskomiteen er å rekne som kontroll saker, med unnatak av det som gjeld grunnlovsendringar, løyvingar og vallovgjeving. Og vidare vert det slått fast at i andre komitear gjeld reglane om kontrollhøyringar «når den åpne høringen har som formål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp». Den same formuleringa finn vi igjen i Fo. § 19, i skildringa av mandat for granskingskommisjonar. Kva som er å rekne som parlamentarisk kontrollverksemd er ikkje nærare definert i Grunnlova, så denne formuleringa frå forretningsordenen er naturleg å legge til grunn som Stortingets eige syn på kva som skil ei kontroll sak frå andre saker som Stortinget handsamar. Ei kontroll sak skal altså «klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp».

Vidare blir det sagt i § 1 (2) at føremålet med reglementet er å sikre Stortingets informasjonsbehov, «samtidig som hensynet til de innkaltes rettssikkerhet ivaretas». Denne formuleringa vert gjenteken i § 4 (1), då under kva oppgåver møtelei ar har ansvar for å ivareta. Det er altså tydeleg at Stortinget sjølv er medvitne om at kontrollprosessar, som ikkje er underlagt dei alminnelege rettstryggleiksgarantiane som ligg til grunn i det ordinære domstolsapparatet, like fullt må søkje å ivareta slike garantiar eit stykke på veg.

Kontrollhøyringsreglementet inneheld dessutan i § 5 særlege reglar om høyring av embets- og tenestemenn. Der vert det i avsnitt tre slått fast at komiteen «plikter [...] å ta hensyn til de

²⁷ Reglement for åpne kontrollhøyringer (2001)

lojalitetsforpliktelser som eksisterer innad i forvaltningen, og mellom embetsverk og statsråd». Også her er altså Stortinget sjølv medvitne på konflikterande omsyn som kan oppstå i kontrollarbeidet, og forsøker å ta høgde for dette.

2.2.3 Stortingspraksis

Korleis Stortinget har handtert tidlegare kontroll saker gir bidrag til å klargjere rettstilstanden. Og stortingsrepresentantane viser då også flittig til tidlegare praksis når dei skal grunngje sine standpunkt i komitéinnstillingane.²⁸ I mangel av anna praksis, er det både nyttig og relevant å gjennomgå det Stortinget sjølv har meint. Difor blir kontrollpraksis frå Stortinget mykje brukt i denne oppgåva, og i andre rettsdogmatiske gjennomgangar av kontrollreglane.

Ein skal likevel ha i mente nokre omsyn som skil stortingspraksis frå vanleg rettspraksis, og som vil påverke rettskjeldevekta av førstnemnde.

For det første endrar Stortingets samansetning seg kvart fjerde år. Ut frå demokratiske synsmåtar bør tidlegare Storting sin kompetanse til å binde framtidige Storting vere avgrensa. Langt på veg må det også gjelde kontrollreglar som ikkje er forankra i lov eller Grunnlov. Når Grunnlova § 121 stiller krav om kvalifisert fleirtal for endringar, samt at det skal haldast val mellom framlegging av forslag og vedtak, seier det noko om at konstitusjonelle spelereglar i liten grad bør kunne endrast av knappe fleirtal frå eitt Storting til det neste. Stortingspraksis på kontrollfeltet må tolkast i lys av dette, og det er først når ei bestemt forståing av rettstilstanden festnar seg over tid og på tvers av politiske skiljelinjer, at det kan leggjast stor vekt på synsmåtane til fleirtalet i konstitusjonelle spørsmål.²⁹

For det andre vil kva parti som sit i regjering – altså organet som er gjenstand for parlamentarisk kontroll – variere. Og ein ser ikkje så reint sjeldan at stortingsrepresentantar kan ha tunge prinsipielle innvendingar mot visse kontrollprosedyrar når partiet deira sit i opposisjon, for så å ha eit ganske anna syn når partiet er tilbake i opposisjon.³⁰ I lys av dette bør den praksisen som blir følgt av breie fleirtal over lengre tid, vere den som veg tyngst.

²⁸ Sjå til dømes Høgre sine mindretalsmerknadar i Innst. 413 S. (2015-2016) s. 10 flg.

²⁹ Smith (2017) s. 110.

³⁰ Ein god illustrasjon er Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet sine merknadar i Innst. 209 S (2012-2013) om kontroll av interne prosessar i statseigde selskap, samanlikna med merknadane til dei same partia i Innst. 413 S. (2015-2016).

For det tredje bør ein skilje mellom kva form som blir nytta når stortingsrepresentantane uttrykkjer sine synspunkt. Utgangspunktet for at vi i det heile kan gi stortingspraksis rettskjeldemessig vekt, er at ein må legge til grunn at eit demokratisk vald fleirtal stiller seg bak synsmåtane. Dette vil vere klart når Stortinget gjer vedtak i plenum, og særleg klart når vedtaka får dramatiske konsekvensar – til dømes at ein statsråd eller ei regjering må gå av. Her må ein legge til grunn at alle representantane har tatt tydeleg stilling til det som skjer.

Det vil vere mindre klart kor stor vekt ein skal gi praksis når det er tale om merknadar i ei komitéinnstilling. Desse blir lagt ved protokollen, men Stortinget i plenum tar ikkje eksplisitt stilling til innhaldet, i motsetnad til kva ein gjer ved mistillitsvedtak, daddelsvotum³¹ eller instruksar.³²

Som utgangspunkt må ein legge til grunn at representantane i ein komité, som er samansett for å spegle samansetnaden av Stortinget, talar på vegner av sine parti. Det vil likevel føre for langt å av den grunn vekte komitémerknadar like tungt som plenumsvedtak. Både fordi representantane, trass alt, er valde inn på individuelle mandat etter Grunnlova. Og dessutan fordi det er tradisjon for at representantane jobbar meir eller mindre sjølvstendig i komitéarbeidet, og normalt forankrar arbeidet i partigruppene først når det er tale om vedtak som kan medføre stor usemje og/eller alvorlege konsekvensar³³.

Endå mindre vekt enn komitémerknadar bør ein gje utsegner under kontrollhøyringar, i stortingsdebattar eller i pressa. Slike utsegner skjer meir spontant, er normalt ikkje forankra i partigrupper og må i stor grad stå for den enkelte representant si rekning. I den grad slike utsegner er tatt med i den vidare drøftinga, er det for å illustrere eit poeng.

2.2.4 Utvalsarbeid

Ved enkelte høve har Stortinget satt ned eigne utval for å utgreie sider ved kontrollfunksjonen. Dei viktigaste i moderne tid er Ingvaldsen-utvalet og Frøiland-utvalet. Saman med komitéinnstillingar om endringar i Grunnlova og forretningsordenen, dannar desse eit viktig bakteppe for korleis gjeldande kontrollreglar bør tolkast. Slike innstillingar

³¹ Eit formelt vedtak i plenum som uttrykker kritikk mot statsråden, jf. Sejersted (2002) s. 1092.

³² Også kjent som anmodningsvedtak/oppmodningsvedtak.

³³ Ein illustrasjon på korleis merknadar er noko anna enn vedtak, er Innst. 486 S (2016-2017). Her gjekk ein samrøystes komité svært langt i å kritisere Stortingets president. Men berre eit lite mindretal stemte for mistillit. Og eit fleirtal i Stortingets plenum gav attval til den same presidenten fire månadar seinare.

blir også vist til av representantane sjølve når dei skal argumentere for sine respektive syn på kontrollreglane.

3 Generelt om Stortingets kontrollverksemd

3.1 Stortinget som kontrollorgan

I den offentlege debatten blir det snakka mykje om kontroll- og konstitusjonskomiteen. Men delegering av saksførebuing til komitear er berre ei praktisk arbeidsordning som Stortinget sjølv styrer, og som det blir gjort endringar i med relativt hyppige mellomrom. Det statsrettslege utgangspunktet er at Stortinget er éi statsmakt, og det er denne statsmakta – i plenum – som kontrollerer den utøvande makta. Det er i plenum saker blir debattert, det er i plenum vedtak blir fatta, og det er berre i plenum Stortinget kan gjere bruk av dei mest vidtgåande kontrollfullmaktene etter Grunnlova.

Samstundes står kontroll- og konstitusjonskomiteen i ei særstilling blant Stortingets fagkomitear. Den kan, som einaste komité, initiere saker på eiga hand, jamvel med eit mindretal av stemmene i komiteen bak seg, jf. Fo. § 15. Alle partigrupper har rett på representasjon i komiteen, jf. Fo. 13 § tredje avsnitt. Og sjølv om debatt og vedtak kontrollsakene formelt går føre seg i plenum, vil normalt høyringane i komiteen vekke atskilleg merksemd og skape stor offentlig debatt.

I tillegg kan også dei andre fagkomiteane handsame kontroll saker på sine område, sjølv om dette er meir uvanleg. Og Stortinget kan oppnemne særskilte komitear for å granske enkeltsaker etter Fo. § 18, slik som 22. juli-komiteen.³⁴

3.2 Eksterne kontrollorgan

Vidare er det sidan 1814 gradvis blitt bygd ut eit eksternt kontrollapparat, som opererer på Stortingets vegne for å kontrollere ulike delar av forvaltninga. Somme av desse eksterne kontrollorgana har si forankring i Grunnlova. Dette gjeld Stortingets ombodsmann for forvaltninga (Sivilombodsmannen) og Riksrevisjonen, slik det går fram av Grl. § 75

³⁴ Stortingets særskilte komité til å behandle redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli

bokstavane l og k. Vidare reglar om Stortinget sine eksterne kontrollorgan finn vi i riksrevisjonslova,³⁵ sivilombodsmannslova,³⁶ EOS-lova³⁷, Instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd³⁸ samt enkelte særlover om eksterne parlamentariske granskingskommisjonar.

Når det kjem til kontroll med forvaltninga av statseigde selskap, har Riksrevisjonen ei særleg rolle. I revl. § 9 andre avsnitt går det fram at Riksrevisjonen skal «kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll)».³⁹ Dette medfører mellom anna å «vurdere om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger», jf. riksrevisjonsinstruksen § 5 første avsnitt.⁴⁰

Siktemålet med fullmaktene Riksrevisjonen har fått for å kontrollere forvaltninga av statleg eigarskap, er først og fremst å gi Stortinget eit grunnlag for å vurdere korleis oppgåva er skjøtta.⁴¹

I kva grad Stortinget finn grunn til å reagere mot medlemmar av regjeringa på bakgrunn av kritikk i rapportar frå Riksrevisjonen, er opp til Stortinget sjølv.

3.3 Ansvarskontroll og styringskontroll

Eit viktig spørsmål er kva føremålet med kontrollarbeidet skal vere. Dette følgjer ikkje klart av rettsreglane. Det har vore diskutert om Stortinget skal konsentrere seg om å halde statsrådar ansvarlege, eller om meir generell «styringskontroll»⁴² også skal vere ei oppgåve for parlamentet.

Allereie i 1892 peika Aschehoug på korleis Odelstinget allereie frå 1830 gjekk frå riksrettslinja og i staden byrja «i sin Granskning af Styrelsen at gaa dybere ind i Enkelthederne og at drøfte Hensigtsmæssigheden af Regjeringens Foranstaltninger ogsaa i

³⁵ Lov 7. mai 2004 om Riksrevisjonen

³⁶ Lov 22. juni 1962 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

³⁷ Lov 3. februar 1995 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten

³⁸ Forskrift 21. april 1952 Instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd

³⁹ Tilsvarende formuleringar finn vi også i asl. § 20-7, statsføretakslova § 45 og helseføretakslova § 45.

⁴⁰ Forskrift 11. mars 2004 Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

⁴¹ Knudsen (2017) s. 23

⁴² Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 20.

Tilfælde, hvor der ikke kunde være fornuftigt Spørgsmaal om Rigsretspaatale», slik at på denne måten «rettedes mangt og meget i forskjellige Grene af Administrationen».⁴³

Under arbeidet med rapporten frå Ingvaldsen-utvalet uttalte utanriks- og konstitusjonskomiteen:

«Det er riktignok slik at det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar fremdeles spiller en rolle. Men det er etter komitéens mening viktig å presisere som utgangspunkt at Stortinget kan utøve sin kontroll med forvaltningen uten hensyn til om det forvaltningsorgan som kontrolleres kan trekkes til ansvar av Stortinget selv (...) Statsforvaltningen er i dag så omfattende og spesialisert at Stortingets kontroll ville bli helt utilstrekkelig dersom den skulle begrenses til områder hvor konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar kan gjøres gjeldende»⁴⁴.

På 1990-talet skjedde det ei markert dreining i retning denne typen styringskontroll, der Stortinget ikkje nødvendigvis er på «statsrådsjakt». Dette var ein viktig premiss for utvidinga av Stortingets kontrollverksemd i denne perioden.⁴⁵

I arbeidet med Frøiland-utvalet vidareførte ein synet om at Stortinget kan drive generell styringskontroll. Samstundes vart det lagt inn ei viktig presisering om arbeidet til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

«Til forskjell fra de andre komiteene i Stortinget er kontrollkomiteen ikke sektorbasert, men har hele forvaltningen som sitt arbeidsområde. Det innebærer at komiteen ikke kan forventes å ha særskilt faginnsett i de sakene den behandler. Den egner seg derfor bedre for å vurdere og realisere ansvar, enn for å la kontrollen munne ut i nye styringstiltak».⁴⁶

Som utgangspunkt kan ein altså slå fast at Stortinget kan drive både ansvars- og styringskontroll, men at kontroll- og konstitusjonskomiteen nok er best eigna for ansvarskontroll.⁴⁷ Det er for så vidt ikkje noko i vegen for at dei andre fagkomiteane i Stortinget, gjennom plenumsvedtak, kan opne kontrollsaker innanfor sine fagområde. Og det er heller ikkje noko formelt i vegen for at kontroll- og konstitusjonskomiteen kan ta tak i saker som gjeld utprega styringskontroll,⁴⁸ sjølv om det kan diskutast kor nyttig det er i det enkelte tilfelle.

⁴³ Aschehoug (1892) s. 421-422.

⁴⁴ Innst. S. nr. 277 (1976-77) s. 5

⁴⁵ Frøiland-utvalet, s. 21

⁴⁶ Frøiland-utvalet s. 54

⁴⁷ Sejersted (2002) s. 153

⁴⁸ ibid. s. 156

3.4 Parlamentarisk ansvar og konstitusjonelt ansvar

Grunnlova har føresegner om kva reaksjonsformer Stortinget kan nytte mot den dei kontrollerer. Dette gjeld for det første reglane rundt Riksretten, som vi finn i §§ 30, 86 og 87. Dette er den mest alvorlege reaksjonsforma Stortinget kan setje i verk, og kan med medføre straffeansvar for medlemmar av ei av dei tre statsmaktene som «har brote sine konstitusjonelle plikter». Riksrett er eit tiltak for «svært sjeldne og alvorlige tilfeller».⁴⁹ Riksrettssinstituttet vart reformert av Stortinget i 2007,⁵⁰ der ein bygde ned nokre av sidene ved ordninga som opna for utprega politisk skjønnsutøving. Riksretten vart vidareført som ein særdomstol for eit avgrensa konstitusjonelt ansvar. Det vart understreka at «riksrettssansvar bare bør være et ansvar for rettsstridige handlinger».⁵¹ Vidare reglar om Riksretten er å finne i ansvarleglova⁵² og riksrettargangslova.⁵³

Viktigare i praktisk politikk er Grunnlova sine føresegner om mistillitsinstituttet. Etter Grl. § 15 har medlemmar av statsrådet plikt til å søkje avskil «etter at Stortinget har gjort vedtak om mistillit til denne statsråden åleine eller til heile statsrådet». Denne plikta vart tidlegare rekna som konstitusjonell sedvanerett, men vart grunnlovsfesta i 2007.

Når det gjeld spørsmålet om mistillit, er det ikkje noko vilkår at ein statsråd må ha brote sine konstitusjonelle plikter, slik det er ved riksrettstiltale. I prinsippet kan Stortinget, som det har vorte sagt, vedta mistillit på bakgrunn av statsrådens hårfarge⁵⁴ eller vêret på 17. mai.⁵⁵ I realiteten vil det likevel vere slik at parlamentariske normer tilseier at Stortinget alltid vil søkje å grunngje eit vedtak om mistillit. Til dømes ved at fleirtalet meiner statsråden ikkje har følgt si opplysningsplikt overfor Stortinget, utan at det er tale om eit konstitusjonelt brot av eit slikt alvor at situasjonen tilseier riksrettssak.

Mistillitsinstituttet utvikla seg gradvis som eit alternativ til riksrettssak, som – fram til den kjente riksrettssaka mot ministeriet Selmer i 1884 – var den einaste måten Stortinget kunne tvinge fram eit statsrådsskifte. Den vidare utviklinga av parlamentarismen førte til at mistillitsvotumet vart den klart viktigaste reaksjonsforma ein tok i bruk ved kontroll og

⁴⁹ Innst. 47 S (2012-2013) s. 19

⁵⁰ Innst. S. nr. 94 (2006-2007)

⁵¹ *ibid.* s. 5

⁵² Lov 5. februar 1932 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett

⁵³ Lov 5. februar 1932 om rettergangsmåten i riksrettssaker

⁵⁴ Zahle (1996)

⁵⁵ Hylland (1985)

ansvarlegging av enkeltstatsrådar eller regjeringa samla, og er framleis den reaksjonsforma Stortinget normalt har i bak- eller framhovudet når dei opnar kontrollsak.

Det er ikkje med det sagt at mistillitsvedtak er noko som blir satt fram ofte, og langt mindre at dei får fleirtal. Det er til no berre to regjeringar som har måtte gå av som følgje av mistillitsvedtak: Regjeringa Hornsrud i 1928, og regjeringa Gerhardsen i 1963. Det siste dømet på at ein enkeltstatsråd oppfatta vedtak i Stortinget som mistillit og søkte avskjed, var statsråd Hauge (1955).⁵⁶

Mistillitsinstituttet er likevel viktig som eit ris bak spegelen dersom situasjonen skulle tilspisse seg, og ei regjering eller ein statsråd vil normalt gå av frivillig før det kjem så langt at Stortinget må fatte mistillitsvedtak.⁵⁷ Denne dynamikken er ein sentral del av den norske parlamentarismen.

⁵⁶ Wahl (2010)

⁵⁷ Det siste dømet på dette er statsråd Sylvi Listhaug som søkte avskjed i ekstraordinært statsråd 20. mars 2018, same dag som Stortinget skulle handsame eit mistillitsforslag mot henne som låg ann til å få fleirtal.

4 Særpreg ved statseigde selskap som kontrollobjekt

4.1 Innleiing

Så langt har fokuset vore på det generelle utgangspunktet for Stortingets kontrollarbeid. Målet for oppgåva er likevel meir spesifikt, nemleg å identifisere dei spenningane som kan oppstå mellom selskapsretten på den eine sida og kontrollreglane på den andre. Spørsmålet vidare blir kva særlege reglar og omsyn som gjer seg gjeldande når kontrollobjektet er eit statseigd selskap.

4.2 Grunnlova § 19

I Grunnlova § 19 står det:

«Kongen ser til at eigedomane og regala til staten blir nytta og forvalta slik Stortinget har fastsett, og på den måten som er nyttigast for samfunnet».

Ut frå både praksis og ei naturleg språkleg forståing inkluderer uttrykket «eigedomane» ikkje berre fast eigedom, men også eigarskap i bedrifter. «Regalar» siktar til statens økonomiske privilegier, t.d. rett til petroleum m.v. i havbotnen.⁵⁸

Føresegna gjer regjeringa til leiar for den forretningsmessige verksemda til staten, og § 19 har tradisjonelt blitt rekna inn under regjeringa sine prerogativ. Det betyr at Stortinget ikkje med vanleg lovvedtak kan ta denne kompetansen vekk frå Kongen.⁵⁹ På den andre sida løftar Grunnlova også fram Stortinget si overordna rolle. Det vil seie at sjølv om regjeringa ikkje kan fråtakast denne mynda, må ho «bøye seg for Stortingets oppfatning om hvordan den skal utøves».⁶⁰ Dette gir seg mellom anna utslag i dei periodevisse stortingsmeldingane om statleg eigarskap,⁶¹ som saman med tilhøyrande komitéinnstilling og stortingsvedtak står sentrale i forvaltninga av den statlege eigarskapen.

⁵⁸ Smith (2017) s. 243

⁵⁹ I.c.

⁶⁰ Andenæs (2017), s 349.

⁶¹ Siste og gjeldande eigarskapsmelding er Meld. St. 27 (2013–2014)

Det er omdiskutert i kva grad instruksar frå Stortinget er konstitusjonelt bindande for regjeringa. Men når det gjeld forvaltninga av statseigedomar, statsindustri m.v, har det i alle fall lenge vore anerkjent at Grl. § 19 gir Stortinget ein slik instruksjonsrett⁶². Stortinget kan altså gjere plenarvedtak om forvaltninga av statens eigarinteresser som er bindande for regjeringa. Ei anna sak er i kva grad ein overdriven bruk av slike instruksar kan bidra til ansvarspulverisering, og dermed vanskeleggjere Stortingets moglegheiter for å føre reell kontroll med Regjeringa⁶³.

Vidare bør det understrekast at Stortinget sine instruksar og vedtak rundt statleg eigarskap ikkje er bindande for dei statseigde selskapa direkte, eller for den saks skuld for andre tredjepartar. Etter ordlyden i Grl. § 19 er det «Kongen» som må forvalte eigarskapen slik Stortinget har fastsett. Selskapa held seg til sine eigarar, altså departementet, og skal instruksar vere rettsleg bindande for selskapet må det skje gjennom vedtak i generalforsamling.

Bindande instruksar må kome til uttrykk gjennom plenarvedtak i Stortinget. Det er ikkje tilstrekkeleg med «politiske signal» gjennom komitémerknadar, uttalar i stortingsdebattar eller liknande⁶⁴. Sondringa er viktig, mellom anna fordi det berre er brot på eksplisitte stortingsvedtak som kan medføre konstitusjonelt ansvar i gjennom Riksrett, jf. ansvarleglova § 8 (b) som set straff for statsrådar som medverkar til «at en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning».

Det har vidare vore strid både på Stortinget og i teorien om kva band Grl. § 19 legg på moglegheita for å organisere statleg næringsverksemd som sjølvstendige rettssubjekt. Etter litt fram og tilbake i tidleg etterkrigstid slo Stortinget fast at ei organisering av statsbedrifter som sjølvstendige rettssubjekt berre er i tråd med Grunnlova så lenge regjeringa har styringsrett over selskapa i kraft av å vere eigar på generalforsamling – ei eigarskapsforvaltning som igjen er underlagt kontroll av Stortinget.⁶⁵ Her som elles når det er tale om regjeringa sine prerogativ, kan ein argumentere for at moglegheita for å drive kontroll frå Stortinget si side er særleg viktig. Når Stortinget er heilt eller delvis avskorne frå å styre direkte, blir kontrollverksemda desto meir sentral som demokratisk garanti.⁶⁶

⁶² Sjø m.a. Sejersted (2003), s. 283

⁶³ Holmøyvik (2018)

⁶⁴ Jf. Ingvaldsen-utvalet s. 13-14.

⁶⁵ For ein gjennomgang av den historiske utviklinga i synet på § 19: NOU 1991: 8, s.47–48

⁶⁶ Sejersted (2002) s. 125.

4.3 Aksjelovgjevinga som ramme for eigarskapsutøvinga

Brorparten av statseigde selskap, både i verdiar og i tal, er aksjeselskap og allmennaksjeselskap. For styringa av denne typen selskap gjeld aksjelova⁶⁷ og allmennaksjelova⁶⁸.

Begge desse lovene har særlege reglar for høvesvis statsaksjeselskap⁶⁹ og statsallmennaksjeselskap⁷⁰ (selskap der staten sit på alle aksjane). Statsallmennaksjeselskap har avgrensa interesse, sidan det ikkje finst slike selskap. Når det kjem til statsaksjeselskap, er det viktigaste å framheve at det er lagt inn enkelte unnataksreglar frå kompetansen til bedriftsforsamlinga (der dei tilsette har ein monaleg representasjon) noko som har blitt sett som nødvendig for at denne selskapsforma skal vere i tråd med Grunnlova § 19 sine krav. I tillegg finst det reglar om kjønnsbalanse i styret, og om at departementet kallar inn til generalforsamling.

Utover desse spesialreglane, gjeld aksjelova og allmennaksjelova fullt ut både for selskap der staten er eine-eigar og der staten er deleigar.

Det vil seie at slike selskap har generalforsamlinga som sitt høgste organ.⁷¹ Denne skal velje styre, fatte vedtak om økonomisk utbyte, endre vedtekter og elles gjere vedtak som skal vere bindande for selskapet. Dersom regjeringa ønskjer å legge bindande føringar for drifta av selskapet, eller Stortinget ber regjeringa om å gjere dette, så må vedtak altså formelt gjerast i generalforsamlinga. Her har staten stemmerett i tråd med sin eigardel, i likskap med andre aksjonærar. I selskap som er 100 prosent statseigde, vil generalforsamlinga i praksis vere statsråden sjølv. Men like fullt må dei formelle prosedyrane følgjast.

Staten som aksjonær har ikkje særrettar framfor andre aksjonærar. Dette medfører mellom anna at ein må halde seg til reglar om lik tilgang til informasjon, lik deling av utbyte med meir.

⁶⁷ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven – asl.)

⁶⁸ Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven – asal.)

⁶⁹ Asl. §§ 20-4 til 20-7.

⁷⁰ Asal. §§ 20-4 til 20-7.

⁷¹ I selskap med meir enn 200 tilsatte skal det som hovudregel også vere ei bedriftsforsamling, jf. asl/asal § 6-35, som tiltrer ein del av oppgåvene som normalt ligg til generalforsamlinga. Oppgåvefordelinga mellom desse to blir ikkje drøfta vidare her.

Mellom generalforsamlingane er det styret som fungerer som styringsorgan for selskapet. Styret vert utnemnt av generalforsamlinga, og skal opptre på vegner av heile aksjonærfellesskapen og ta i vare selskapet sine interesser. Styremedlemmane svarar ikkje overfor den aksjonæren som har nominert dei, ei heller for Stortinget. Dei svarar for generalforsamlinga.

I tillegg til lovgjevinga, vil vedtektene i selskapet kunne legge band på både generalforsamlinga og styret si verksemd. Eventuelle styreinstruksar og andre vedtak i generalforsamlinga vil legge band på styret. Og eventuelle aksjonæravtalar vil (avtalerettsleg) kunne binde staten si utøving av eigarskapen, til dømes val av styremedlemmar og andre stemmereglar for vedtak i generalforsamlinga.

4.4 Påverkar organisasjonsform kontrollmoglegheitene?

Sjølv om fleire verksemdar som tidlegare var del av statsforvaltninga i dei seinare åra har blitt omgjort til private rettssubjekt, har Stortinget heile tida vore opptekne av å understreke at dette ikkje skal svekke verken den statlege eigarstyringa eller dei parlamentariske kontrollmoglegheitene. Slik uttalte til dømes kontroll- og konstitusjonskomiteen seg under handsaminga Frøiland-utvalet sin rapport: «Komiteen vil [...] understreke at fristilling av statlig virksomhet ikke må svekke Riksrevisjonen og Stortingets mulighet for å føre kontroll».⁷² Interessant nok brukte Frøiland-utvalet under tilsvarandre drøfting uttrykket «ikke i vesentlig grad svekke Stortingets og Riksrevisjonens kontroll» (mi understreking).⁷³

At Stortingets formelle kontrollfunksjon overfor regjeringa i utgangspunktet ikkje blir endra avhengig av organisasjonsforma for statleg verksemd, er klart. Det er framleis den aktuelle statsråd som til sjuande og sist står ansvarleg for forvaltninga av eigarskapen i verksemda, og dermed blir gjenstand for kontroll. Samstundes er eitt av føremåla med utskiljing av statleg verksemd nettopp at nokon andre enn embetsverket skal stå for den daglege drifta. Og statsråden vil ikkje lenger ha den same grad av reell kontroll. Spørsmålet er om denne

⁷² Innst. S. nr. 210 (2002-2003), s. 24

⁷³ Frøiland-utvalet, s. 74

flyttinga av ansvaret for disposisjonane i selskapet på ei armlengds avstand frå statsråden, ikkje også medfører ein tilsvarende flytteprosess for kontrollmoglegheitene til Stortinget.

Ved tradisjonell forvaltningsverksemd, til dømes i eit departement eller direktorat, er i utgangspunktet alt som skjer gjenstand for både innsyn og kontroll frå Stortinget si side. I forvaltningshierarkiet har statsråden instruksjonsrett nedover i systemet, og slik også ansvar for det som måtte skje der. «Stortinget kjenner berre statsråden», blir det ofte sagt. Men det er ikkje ein rettsregel, og set difor ingen skrankar for Stortinget sin kontrollkompetanse⁷⁴. Poenget med munnhellet er ikkje at embetsverket står fritt for ansvar, men snarare at det er statsråden som står nærast til å halde dei ansvarlege.

Like fullt har Stortinget formelt høve til å undersøkje kva som går føre seg nedover i forvaltningshierarkiet, og ikkje minst krevje fullt dokumentinnsyn for å kaste lys over sakene som er oppe til kontroll – i ytste fall ved bruk av Grunnlova § 75 bokstav f. Så lenge dokumenta er «offentlege», i tydinga ikkje av privat karakter, er denne innsynsretten meir eller mindre uavgrensa, også av eventuell lovfesta eller avtalefesta teieplikt.⁷⁵

Ved kontroll av statseigde selskap, derimot, vil situasjonen vere ein annan. Dokument og data frå verksemda vil ikkje vere «offentlege» i Grunnlova sin forstand, og heller ikkje etter reglane i offentleglova.⁷⁶

I motsetnad til kva som gjeld i det ordinære forvaltningshierarkiet, har statsråden heller ingen direkte instruksjonsrett overfor selskapet sine tilsette, eller overfor styremedlemmar. Dei tilsette svarar for selskapsleiinga, og selskapsleiinga svarar for generalforsamlinga.

Stortinget har gitt uttrykk for at det er «kryssende hensyn som gjelder spørsmål om statsaksjeselskapene. Det ene er Stortingets krav for muligheten til effektiv kontroll. Det andre er hensynet til bedriftens forretningsmessige drift. (...) kontrollen [må ikke] få slike former at den forretningsmessige side av driften vanskeliggjøres».⁷⁷

Ei sak er kva kontroll Stortinget kan påta seg å undersøke. Ei anna er kva det er konstitusjonelt mogleg for Stortinget å halde statsråden ansvarleg for. Her må truleg

⁷⁴ Frøiland-utvalet, s. 25

⁷⁵ Sejersted (2002), s. 811-869

⁷⁶ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova – offl.)

⁷⁷ Inns. S. nr. 277 (1976-1977), s. 17

selskapsforma vere avgjerande. Som det vart sagt frå utvalet som la fram utkast til statsforetakslov:⁷⁸

«Den lovmessige avstanden mellom statsråden som forvalter av statens eierinteresser gjennom foretaksmøtet og foretaksledelsen vil være av stor betydning når spørsmålet om hva statsråden kan trekkes til ansvar for skal fastlegges. Ansvarsspørsmålet ligger derfor helt annerledes an enn hva som gjelder for virksomheter som drives som forvaltningsbedrift» (mi understreking).

Og vidare:

«Av betydning for statsrådets ansvar er de regler m.v. som er tatt inn i lovutkastet av hensyn til å sikre politisk ansvarlige myndigheter styring og kontroll (...). Disse reglene vil også ha betydning for statsrådets konstitusjonelle ansvar, og vil kunne føre til at statsrådets ansvar i et statsforetak rekker noe lenger enn det som gjelder i statsaksjeselskaper».⁷⁹

Sidan det vert talt om «statsrådets konstitusjonelle ansvar», er det tydeleg at desse føresetnadane er meint å ha ein rettsleg karakter. Synspunkta fekk tilslutnad av departementet,⁸⁰ og kan også sjåast som eit meir allment utgangspunkt for forholdet mellom statseigde selskap og statsrådets konstitusjonelle ansvar.

Dette utgangspunktet tilseier at jo større avstand selskapsforma skapar mellom staten og den daglege drifta av selskapet, jo meir skal til for å halde statsråden konstitusjonelt ansvarleg for selskapet sine disposisjonar.

Til dømes vil det vere skilnad på informasjonsflyten mellom selskap og eigar i eit heilegd statsaksjeselskap, og i eit deleigd allmennaksjeselskap.⁸¹ For statsforetaka er det lovfesta at saker som ein må legge til grunn er av vesentleg viktighet for foretaket sitt føremål skal leggst fram for eigar før avgjersle, jf. statsfol. § 23 (2). Og for enkelte statsaksjeselskap er det lagt inn i vedtektene at eigar regelmessig skal få seg forelagt ein plan for verksemda til selskapet. Slike variasjonar i vedtekts- og lovmessige rammer for dei ulike selskapa vil nødvendigvis legge føringar på kva regjeringa kan stillast til ansvar for av Stortinget.

Samstundes vil det her kunne gå ei grense opp mot Grunnlova § 19. Ei organisering av statlege eigarinteresser som i for stor grad frittek statsråden for ansvar, og dermed også frå parlamentarisk kontroll, vil stå i fare for å tømme § 19 for innhald. Samstundes vil jo den

⁷⁸ Lov 30. august 1991 om statsforetak (statsfol.)

⁷⁹ NOU 1991: 8, s. 51

⁸⁰ Ot. prp. nr. 32 (1990-1991), s. 14

⁸¹ Meld. St. 27 (2013–2014) s. 61

aktuelle organiseringa vere gjort «slik Stortinget har fastsett», i alle fall dersom den er lovregulert. Begge desse momenta må ein ta omsyn til når ein skal klargjere innhaldet i kontrollkompetansen i det enkelte tilfelle.

5 Spenningar mellom ulike regelsett

5.1 Innleiing

Så langt har vi sett på det generelle kontrollregelverket, og deretter på kva ein må ta særleg høgde for når det er tale om kontroll av statseigde selskap. Vidare skal vi undersøkje meir konkret kva problemstillingar som har kome på spissen når Stortinget har gjennomført kontrollsaker retta mot forvaltninga av statens eigarskap i aksjeselskap og allmennaksjeselskap, og i kva grad dei selskapsrettslege reglane her har kome i konflikt med kontrollreglane.

5.2 Kven skal haldast ansvarleg?

5.2.1 Ansvarleggjering av statsråden

Utgangspunktet for Stortingets kontroll er at det er regjeringa *samla* som er ansvarleg, jf. Grl. § 5 andre setning: «Ansvaret ligg på rådet hans». Alle statsrådar som ikkje har protestert tydeleg og levert protokollmerknad om eit ulovleg vedtak av Kongen i statsråd, kan setjast under tiltale av Riksretten, jf. Grl. § 30. Det normale i kontrollsaker er likevel at Stortinget rettar merksemda mot den enkelte statsråd, der det er gjort konkrete feil som kan knytast til vedkomande sin embetsførsel.⁸²

Spørsmålet blir om Stortinget er avgrensa av dette utgangspunktet, eller om det også kan rettast kritikk mot andre enn regjeringsmedlemmar.

Ser ein i Stortingets forretningsorden, er det ikkje berre tale om å halde statsrådar ansvarleg. Tvert imot står det i Fo. § 15 at kontroll- og konstitusjonskomiteen kan ta opp til handsaming «forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen». Men trass i den vide ordlyden i denne føresegna, kan det ikkje vere meininga at komiteen skal vere ein generell kontrollinstans overfor forvaltninga. Det er Riksrevisjonen si oppgåve. Kontroll- og konstitusjonskomiteen sitt arbeid skal normalt rette seg mot forhold som kan tenkjast å føre til konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar for regjeringsmedlemmane.⁸³

⁸² Sejersted (2002) s. 1073.

⁸³ Andenæs (2017) s. 651

Vidare blir spørsmålet kor langt statsrådets ansvar eigentleg strekker seg.

Som utgangspunkt kan ein slå fast at statsråden har ansvar for å følge opp den statlege eigarskapen i tråd med dei lovbestemte reglane i aksjelovgjevinga. Det er desse reglane som er avgjerande for statens rettar og plikter som aksjeeigar. Som ein konsekvens av rollefordelinga mellom eigarane i selskapet (generalforsamlinga) og leiinga i selskapet (styret/dagleg leiar), knyter statsrådets ansvar seg til forvaltninga av eigarinteressene – ikkje til den løpande drifta av selskapet. Såleis vil det å knyte parlamentarisk (og i alle fall konstitusjonelt) ansvar til forretningsmessige vedtak i selskapet vere å dra den parlamentariske kontrollen for langt, sidan føremålet med å organisere verksemd som sjølvstendige rettssubjekt nettopp er å få den daglege drifta på avstand frå statsråden.⁸⁴ På den andre sida er det sjølvsagt slik at her, som elles, kan statsråden vere konstitusjonelt ansvarleg for noko (til dømes disposisjonar i Nærings- og fiskeridepartementets eigarskapsavdeling) utan å ha hatt personleg kjennskap til det som har skjedd. Statsrådets faktiske ansvar for kritikkverdige forhold kan altså vere meir avgrensa enn det konstitusjonelle ansvaret.⁸⁵

Ved meir overordna spørsmål om i kva grad verksemda blir styrt forsvareleg sett i lys av statens mål og uttalte forventningar til eigarskapen, vil i stor grad ansvaret avhenge av kva føremålet med den statlege eigarskapen er. Det vil til dømes vere skilnad på eigarskap som er grunngeven reint forretningsmessig, og eigarskap til selskap det blir knytt viktige sektorpolitiske mål til. Kva målet med eigarskapen er, og kva forventningar Stortinget har til eigarskapsstyringa, kan ein mellom anna lese ut av eigarskapsmeldinga, som såleis blir eit viktig utgangspunkt når ein skal avgjere rekkevidda av statsråden sitt ansvar.

5.2.2 Når statsråden står i eit juridisk krysspress

Eit anna spørsmål er kva som skjer når statsråden som følgje av Stortinget sine forventningar og vedtak hamnar i eit juridisk krysspress. Til dømes kan ein tenkje seg at Stortinget vedtek instruksar om eigarskapsutøvinga som er i strid med selskapslovgjevinga. I utgangspunktet kan Stortinget instruere regjeringa i spørsmål om statleg eigarskapsutøving, jf. Grl. § 19, men

⁸⁴ Knudsen (2017), s. 17.

⁸⁵ Smith (2017) s. 251.

det betyr ikkje at operasjonaliseringa av slike instruksar nødvendigvis vil vere lovlege. Eit døme på ein situasjon som kunne oppstått, er handsaminga av gjeldande eigarskapsmelding.⁸⁶

I komitéinnstillinga⁸⁷ vart spørsmålet om leiarlønner i statseigde selskap drøfta, eit spørsmål det har vore mykje offentleg debatt om dei seinare åra. Fleirtalet manta til moderasjon, men let vere å instruere regjeringa i spørsmålet. Eit mindretal uttalte på si side:

«Lønninger skal ikke på noen måte være prestasjons- eller resultatbaserte. Det må legges klare føringer for omfanget av pensjonsavtaler som inngås. (...) Det skal vises stor grad av tilbakeholdenhet med å inngå sluttpakker, og disse skal under ingen omstendighet overstige en årslønn»⁸⁸.

Dersom desse merknadane hadde blit fulgt opp av fleirtalet i form av eit oppmodingsvedtak, ville det satt statsråden i ein svært vanskeleg situasjon. Spørsmålet om løn og andre godtgjersler er nemleg opp til styret i eit allmennaksjeselskap, ikkje eigarane, jf. asal. § 6–16 a. Rett nok skal også generalforsamlinga handsame retningslinene for løn, men det er då berre tale om «en rådgivende avstemning», jf. asal. § 5–6 (3) andre setning. Ein kunne tenkje seg at eit anna organ i selskapet, til dømes generalforsamlinga, tok over ansvaret for utarbeiding av lønsretningslinjer, men det krev i tilfelle vedtektsendring, jf. § 6–16 a (1) andre setning.

Med andre ord ville regjeringa hatt store problem med å følgje opp bindande instruksar frå Stortinget om nivået på leiarlønner, utan å bryte med aksjelovgjevinga. I selskap der staten ikkje har vedtektskontrollerande fleirtal, ville moglegheita for å følgje opp eit slikt stortingsvedtak i praksis vore stengt. I så tilfelle ville statsråden blitt satt i ein situasjon der han kunne bli halden konstitusjonelt ansvarleg for å ikkje følgje opp eit bindande vedtak frå Stortinget, som i sin tur vanskeleg kunne la seg gjennomføre utan å bryte lova – som igjen kan føre til konstitusjonelt ansvar.

Så kan ein alltid tenkje seg at departementet søker å følgje opp Stortingets styringssignal og instruksar ved å påverke styremedlemmar. Men også her finst det lovmessige grenser for kor langt ein kan gå.

⁸⁶ Meld. st. 27 (2013-2014)

⁸⁷ Innst. 140 S (2014-2015)

⁸⁸ ibid. s. 34

Dersom departementet går for langt i å påverke styremedlemmar til å fatte skadelege avgjersler for selskapet, risikerer staten å kome i medverkaransvar etter asal. § 17–1 (2). Då vil til dømes andre aksjeeigarar kunne søkje erstatning frå staten dersom denne har påverka styret til å gjere noko som påfører selskapet økonomisk skade.

5.2.3 Ansvarleggjering av selskapsleiinga

Sjølv om statsråden er den som svarar for Stortinget etter Grunnlova, hender det at feilen som er utgangspunktet for kontrollsaka ligg ein annan stad – typisk i det aktuelle selskapet. Det vil ofte vere både naturleg og nødvendig å få klarleik i slike forhold som del av Stortinget sine undersøkingar. Spørsmålet er om Stortinget i forlenginga av dette også har retta kritikk mot og ansvarleggjort det statseigde selskapet som sådan.

Eit døme på at Stortinget rettar seg mot selskapsleiinga i staden for statsråden, er Raufoss-saka.⁸⁹ Den kom på Stortingets dagsorden på bakgrunn av den såkalla Foxley-skandalen. Ein salsagent for Raufoss AS i Storbritannia, Gordon Foxley, vart skulda, og seinare dømt for korrupsjon. Raufoss AS var på det tidspunktet eit børsnotert selskap, med statleg aksjemajoritet. Korrupsjonsavsløringa medførte at kontroll- og konstitusjonskomiteen stilte ei rekke spørsmål til regjeringa om det norske regelverket rundt våpensal og -eksport, herunder praksis og regelverk rundt karantenereglar for tidlegare tilsette i Forsvaret og forsvarsbyråkratiet når dei går over til å arbeide for våpenindustrien.

Komiteens fleirtal (opposisjonen) fann ikkje grunn til å kritisere regjeringa for oppfølgjinga av statens eigarinteresser. Derimot kunne fleirtalet

«notere med tilfredshet at styret og administrasjonen i Raufoss A/S har tatt selvkritikk og iverksatt tiltak for å hindre gjentagelser (...). Flertallet konstaterer at det ubehageligheter Foxley-saken har medført, således allerede har resultert i større aktsomhet og bedre oppfølging ved fremtidig våpeneksport fra Raufoss A/S»⁹⁰.

Medlemmane i komiteen frå Arbeidarpartiet (posisjonen) reagerte på konklusjonen ved å

«understreke at det ikke tilligger Stortinget å kontrollere virksomheten i Raufoss A/S, dets styre eller forretningsdrift. Disse medlemmer vil også understreke at bedriften Raufoss A/S ikke er anklaget for noen ulovlig virksomhet. Etter disse medlemmers mening må komiteens

⁸⁹ Innst. S. nr. 187 (1993-1994)

⁹⁰ Innst. S. nr. 187 (1993-1994), Komiteens merknader, 1.-3. avsnitt

kontroll gjelde eventuelle generelle retningslinjer i slike saker, og departementets rolle i denne sammenheng. De enkelte bedrifters praktiske forretningsdrift er bedriftens egne styringsorganers ansvar».⁹¹

Fleirtalet sin kritikk mot selskapsleiinga var rett nok kamuflert som ros, men mindretallet fann like fullt grunn til å påtale det dei meinte var feil adressat for denne.

Eit anna døme på ein slik praksis, er VimpelCom-saka⁹². Bakgrunnen var korrupsjonsanklagar mot det multinasjonale teleselskapet VimpelCom, der delvis statseigde Telenor var ein stor minoritetsaksjonær. På bakgrunn av offentleg merksemd rundt korrupsjonssiktinga av VimpelCom i Nederland og USA, opna kontroll- og konstitusjonskomiteen sak 4. desember 2014. Sentralt i saka var spørsmålet om i kva grad og til kva tidspunkt departementet var kjent med korrupsjonsmistankane mot VimpelCom, og kva som vart gjort for å følgje opp Stortinget sine føringar frå eigarskapsmeldinga om at den statlege eigarskapsforvaltninga skal bidra til å motverke korrupsjon. Komiteen fann ikkje noko å kritisere statsråden for, og leverte si innstilling 5. mai 2015.

30. oktober 2015 mottok komiteen eit brev frå næringsministeren med ny informasjon i saka. Der kom det fram at Telenor hadde vore kjent med korrupsjonsmistankane mot VimpelCom på eit tidlegare tidspunkt enn kva som var kome fram i stortingshøyringa tidlegare same år. Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok å gjenopne saka, gjennomførte ny høyring, og leverte 9. juni 2016 ei ny innstilling.⁹³

Heller ikkje her retta komitéfleirtalet (opposisjonen pluss Framstegspartiet) kritikk mot statsråden si handtering av saka. Tvert imot kunne fleirtalet slå fast at «statsråden [ble] villedet til å slutte opp om virkelighetsbeskrivelsen til Telenors ledelse», og vidare at «statsråden videreformidlet på en forbilledlig måte de nye opplysningene uten opphold til komiteen»⁹⁴.

Her hamna ein altså i ein noko uvanleg situasjon der fleirtalet roste statsråden, og kritiserte styret i det statseigde selskapet for å føre både statsråden og Stortinget bak lyset. Vidare i innstillinga heiter det:

⁹¹ Innst. S. nr. 187 (1993-1994), Komiteens merknader, 6.-7. avsnitt

⁹² Innst. 260 S (2014-2015)

⁹³ Innst. 413 S (2015-2016)

⁹⁴ Innst. 413 S (2015-2016) s. 6

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, mener det er svært kritikkverdig at daværende styreleder og konsernsjef i Telenor forrige gang saken var til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen, forledet statsråden ved å ikke informere henne om opplysninger om bekymringsmeldinger de begge hadde kunnskap om, før hun møtte i komiteens kontrollhøring. Fordi det passet daværende ledelse å holde informasjon tilbake, sendte de statsråden til Stortinget med uriktige opplysninger. (...) Flertallet er enig i at tidligere konsernsjef og tidligere styreleder gjennom å legge spesiell vekt på at de ville være åpne og sannferdige, førte Stortinget bak lyset (...) Flertallet vil fastslå at statsråd Mæland gjennom eierdialogen ikke hadde mulighet til å avdekke om Telenor fulgte opp den forsterkede innsatsen mot korrupsjon»⁹⁵.

Statrådens partifellar frå Høgre, derimot,

«vil avstå fra å karakterisere enkeltpersoner i Telenor på en måte som skaper tvil om tidligere eierskapsmeldingers prinsipper for å unngå rolleblanding er forstått og respektert. Enkeltansatte i Telenor svarer ikke overfor en stortingskomité, men overfor selskapets organer der aksjonærene utøver eierskapet på lik linje»⁹⁶.

I likskap med den politiske fargen på regjeringa, hadde altså frontane skifta samanlikna med kva som var tilfelle under Raufoss-saka.

Eit tredje døme på denne typen kontrollpraksis, er Mongstad-saka.⁹⁷ Bakgrunnen for saka var ein stor budsjettsprekk i samband med utbygginga av Statoil sitt raffineri på Mongstad til 4,5 milliardar kroner, der rekninga viste seg å bli på meir enn det dobbelte. Prosjektet vart godkjent av Stortinget i 1984. Allereie i 1985 var det teikn til overskridingar, men først i juni 1987 informerte Statoil-leiinga styret. I juli fekk departementet beskjed, og då Stortinget vart kjent med saka i september vakte det sterke reaksjonar.

Kontrollkomiteen slo samrøystes fast at Stortinget ikkje hadde fått dei opplysningar det hadde krav på. Men dette skuldast mangelfull informasjon frå Statoil-leiinga, og statsråden gjekk såleis fri for kritikk. Derimot vart Statoil-leiinga gjenstand for skarp og samrøystes kritikk frå Stortinget, og den borgarlege opposisjonen retta kritikk mot styret for å ikkje ha avsett leiinga – og mot regjeringa for å ikkje ha avsett styret.

⁹⁵ ibid. s. 7

⁹⁶ ibid. s. 8

⁹⁷ Innst. S. nr. 109 og 110 (1987-1988)

Det er altså ikkje uvanleg at Stortinget gjennom si kontrollverksemd rettar kritikk mot andre enn den aktuelle statsråden. Spørsmålet er om dette er ein heldig praksis i lys av føremålet med kontrollreglane.

Frøiland-utvalet var innom denne problemstillinga. Drøftinga var rett nok konsentrert om i kva grad Stortinget bør trekke inn og ansvarleggjere *embetsverket* i kontrollprosessar, men mange av dei same omsyna gjer seg gjeldande også når det kjem til leiinga i statseigde selskap. Sjølv om utvalet såg argument både for og imot å dra inn embetsfolk i kontrollprosessar, konkluderte dei med at ein restriktiv tradisjon burde vidareførast:

«Hensynet til embetsverkets rettssikkerhet [må også spille] inn. Parlamentariske kontrollprosesser har få rettssikkerhetsgarantier. Det kan være akseptabelt så lenge kontrollen foregår mellom politiske aktører, men blir mer betenkelig når andre trekkes inn (...) Stortinget må kunne granske og vurdere interne forhold i forvaltningen, men i den grad dette skjer løsrevet fra statsrådets ansvar, bør det være i et rent styringsperspektiv, der hensikten ikke er å fordele skyld, men kun å forbedre forvaltningen for fremtiden. Videre bør slik kontroll være av institusjonell karakter. Stortinget bør som hovedregel ikke spørre etter navn på de berørte embets- og tjenestemenn, og i den grad dette likevel avdekkes, bør man avstå fra personlig rettet kritikk».⁹⁸

For å få ei kontrollsak tilstrekkjeleg opplyst, vil det tidvis vere naudsynt å undersøke underliggande forhold i det aktuelle selskapet. Og ofte vil det også vere ønskeleg å kalle inn styremedlemmar og andre relevante personar frå eit statseigd selskap til høyring. Målet bør då vere å få klarleik i det faktiske hendingsforløpet, og på denne måten finne ut om det er grunnlag for konstitusjonell eller parlamentarisk kritikk mot statsråden.

Dersom ei gransking avdekkar personlege feil og manglar, det vere seg i embetsverk eller i eit statseigd selskap, bør nok utgangspunktet vere at Stortinget så langt råd er overser dette, og unnlet å namngje eller kritisere dei det gjeld.⁹⁹

Bak denne synsmåten kan ein føre fram at slike personar ikkje svarar overfor Stortinget, men overfor sine overordna – typisk generalforsamlinga. Stortinget har då heller ingen direkte verkemiddel for å følgje opp slik kritikk med handling. Indirekte kan ein tenke seg at Stortinget i medhald av Grl. § 19 gjer vedtak om å instruere statsråden til å setje i verke tiltak

⁹⁸ Frøiland-utvalet s. 25-26

⁹⁹ Sejersted (2002) s. 184. Synsmåtane gjeld også her kritikk av embetsverket, men bør ha vel så stor gyldigheit når det kjem til medlemmar av ei selskapsleiing.

overfor selskapsleiinga, men dersom ein må gå så langt i å detaljstyre eigarskapsutøvinga frå Stortinget si side er det fort meir nærliggande å tale om mistillit til statsråden enn til selskapsleiinga.

Vidare er det eit vesentleg omsyn at privatpersonar, i motsetnad til ein statsråd, ikkje har adgang til å forsvare seg i Stortinget. Statsråden vil normalt ha sine politiske allierte i komiteen som deltek i arbeidet med saka, og vil ikkje minst ha tilgong til Stortingets talarstol når saka skal opp til endeleg handsaming. Ein privatperson har ikkje denne tilgongen, og blir overlatt til å eventuelt prosedere si sak gjennom pressa. Men dette vil ikkje blir del av offisielle referat eller innstillingar, og kan såleis gi eit skeivt bilete av saka for ettertida. Omsynet til kontradiksjon tilseier såleis at ein er varsam med denne typen kritikk.

I tillegg til problema privatpersonar vil ha med å effektivt gå i rette med kritikk frå Stortinget, kjem at Stortingsrepresentantar har ansvarsfridom etter Grl. § 66 andre setning. Det betyr det heller ikkje er mogleg for private å gå til sak mot representantane med påstand om ærekrenking eller krav om erstatning.¹⁰⁰

Etter dette er det lite som tilseier at Stortinget gjennom si kontrollverksemd bør rette direkte kritikk mot andre personar enn statsråden. Dette synest også dei politiske partia å vere nokon lunde samde om. I alle fall når dei sjølv sit i regjeringsposisjon.

Det er då også naturleg å legge til grunn at stortingsopposisjonen normalt vil gå etter statsråden, sidan det kan ligge politisk vinst i å svekke vedkomande gjennom kritikk. Slik sett kan denne tendensen til å rette kritikk mot privatpersonar i utgangspunktet vere litt vanskeleg å forstå. Men realiteten er nok at i mange tilfelle er det rett og slett fint lite å kritisere statsråden for, sjølv om sakene det er tale om kan vere svært alvorlege. Til dømes korrupsjonsskuldinger mot eit selskap. Like fullt kan stortingsrepresentantar ha eit ønske om å undersøke saka vidare, og føre den fram mot ein konklusjon der klander vert fordelt. Eller for å sitere leiaren for Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité under VimpelCom-saka: «Vi vil bekjempe internasjonal kriminalitet med de midlene som finnes, rett og slett».¹⁰¹ Dette er ei utsegn som, dersom ein skal ta ho på ordet, må seiast å vise ei mangelfull forståing for kva Stortingets kontrollfunksjon eigentleg går ut på.

¹⁰⁰ Sejersted (2002) s. 195-196

¹⁰¹ Dagens Næringsliv, 19. mai 2016: Komitéleiaren svarar på kritikk om at kontroll- og konstitusjonskomiteen utfordrar maktfordelingsprinsippet og tar til seg ei rolle Stortinget ikkje har.

Eit sidemotiv ein vel neppe heilt kan utelukke, er moglegheita for at vedvarande støy rundt ei kontroversiell sak vert hengande ved den aktuelle statsråden, uavhengig av formelt ansvar, og dermed svekkar vedkomande i opinionen.

5.3 Stortingets krav på informasjon

5.3.1 Regjeringa si opplysningsplikt

At regjeringa har ei generell opplysningsplikt overfor Stortinget, vart lenge sett som trygg parlamentarisk praksis¹⁰² og etter kvart som ei rettsleg plikt.¹⁰³ Men det var først i 2007 at plikta kom inn i Grunnlova gjennom vedtakinga av § 82. Utvalet som vurderte saka meinte at det på dette tidspunktet ikkje var særleg tvil om at «denne rettsregel nå har status som konstitusjonell sedvanerett»,¹⁰⁴ og foreslo ei grunnlovsfesting, slik også Frøiland-utvalet hadde foreslått. Etter den språklege oppdateringa i 2014 ser føresegna no slik ut:

«Regjeringa skal gje Stortinget alle dei opplysningane som trengst for behandlinga av dei sakene ho legg fram. Ingen medlemmer av statsrådet må leggje fram urette eller villeiande opplysningar for Stortinget eller eit stortingsorgan»

Når det kjem til det nærare innhaldet i den rettslege opplysningsplikta, er det ikkje heilt godt å slå dette fast ein gong for alle. Det er tale om «en rettslig standard, som må forstås i lys av samfunnsutviklingen. Stortinget vil innenfor standarden kunne videreutvikle kravene til regjeringen».¹⁰⁵

Desse krava til regjeringa er ofte gjenstand for diskusjon i kontroll saker, då brot på plikta vil kunne føre til konstitusjonelt ansvar. Og sjølv om den juridiske (og straffesanksjonerte) plikta ikkje kan seiast å vere broten, vil parlamentarisk ansvar på meir politisk grunnlag kunne vere aktuelt. Eller sagt med andre ord: «Det kan (...) ikke være noe prinsipielt til hinder for en *politisk* norm om opplysningsplikt som strekker seg videre enn den *rettslige* plikt».¹⁰⁶

Ut frå ordlyden og førearbeida til Grl. § 82 er det likevel mogleg å seie noko om det rettslege utgangspunktet. For det første er det klart at regjeringa ikkje kan legge fram direkte feilaktige

¹⁰² Sjå t.d. Innst. S. nr. 100 (1999–2000), s. 7

¹⁰³ Sejersted (2002) s. 679.

¹⁰⁴ Dok. nr. 19 (2003–2004) s. 14

¹⁰⁵ *ibid.* s. 15

¹⁰⁶ *l.c.*

opplysningar for Stortinget. For det andre knyter plikta seg til opplysningar om sakene regjeringa *sjølv* legg fram, ei meir allmenn informasjonsplikt er det vanskeleg å tolke inn i føresegna. Og for det tredje må regjeringa, som sjølv sagt må kunne argumentere for sitt syn, likevel passe på at informasjonen gir Stortinget eit godt nok grunnlag for å fatte informerte avgjersler, herunder at viktige motargument kjem fram, jf. forbodet mot å legge fram «villeiande» opplysningar.¹⁰⁷

Regjeringa si sannings- og opplysningsplikt er viktig både prosessuelt i ei pågåande kontrollsak, men også materielt når det gjeld kva som er gjenstand for kontroll. Ei rekke kontrollsaker har hatt som tema om ein statsråd har oppfylt opplysningsplikta si overfor Stortinget, til dømes saka om CO2-reinsing på Mongstad (2010), som endte med forslag om mistillit.¹⁰⁸

5.3.2 Grensene mot teieplikt

Eit mogleg hinder for at Stortinget skal kunne drive effektiv kontroll med forvaltninga av statleg eigarskap, er at det i ei rekke tilfelle kan tenkjast at reglar om teieplikt står i vegen. Det vil særleg vere aktuelt for styremedlemmar, og kan hindre informasjonsflyt både til departementet og til Stortinget.

Spørsmålet blir då kva teiepliktsreglar som er aktuelle i statseigde selskap, og i kva grad Stortinget er tvungne til å respektere dei.

Det rettslege utgangspunktet er at det ikkje er nokon alminneleg hovudregel om at styremedlemmar har teieplikt.¹⁰⁹ Teieplikt for styremedlemmar krev eit særleg rettsgrunnlag. Her kan det til gjengjeld tenkjast ei rekke ulike variantar.

For det første har styremedlemmar ei generell lojalitetsplikt til selskapet,¹¹⁰ som kan medføre ei teieplikt om forhold som, dersom dei blir kjent, kan påføre selskapet tap. Kva denne forma for teieplikt omfattar, vil måtte bli gjenstand for ei konkret vurdering. Døme på informasjon som kan vere omfatta av teieplikt grunngiven i lojalitetsplikt er kjennskap til

¹⁰⁷ Smith (2017) s. 234

¹⁰⁸ Innst. 350 S (2009-2010), laust forslag nr. 105

¹⁰⁹ Aarbakke (2012), s. 510

¹¹⁰ I.c.

forretningsløyndomar, informasjon om marknadsstrategiar eller informasjon som kan svekke selskapet sitt omdømme blant kundar eller i den breiare offentlegheita.

Vidare har eit styrefleirtal eit visst høve til å presisere styremedlemmane si teieplikt, og vedtak kan treffast for kvar enkelt sak. Det kan også vere meir generelle teieplikt-reglar inntatt i ein styreinstruks. Teieplikt kan også vere avtalebestemt, typisk med ein tredjepart.

Teieplikt kan vidare ha grunnlag i lovgjeving. Eit praktisk viktig døme er teieplikt for innsideinformasjon i børsnoterte selskap etter vphl. § 3-4 (1).

Uavhengig av kva grunnlaget er for teieplikta, er det viktig å understreke at denne som utgangspunkt også gjeld overfor aksjeeigarane i selskapet – inkludert staten. Her må det likevel gjerast nokre viktige presiseringar. Til dømes vil ein instruks frå generalforsamlinga i utgangspunktet kunne overstyre nærast ei kvar form for teieplikt, sidan generalforsamlinga er øvste myndigheit i selskapet, jf. asl. § 5-1. Dette gjeld likevel ikkje for lovbestemt teieplikt, jf. asl. § 6-28 (2).

Utanfor generalforsamling har ikkje eigarane noko rettskrav på å motta informasjon om teiepliktig informasjon frå selskapet. Det er ikkje til hinder for at det kan tenkjast tilfelle der slik informasjon likevel kan delast,¹¹¹ men det må vurderast opp mot lojalitetsplikta og leiinga sitt ansvar for at informasjonen ikkje blir brukt til skade for selskapet.

Ein kan likevel spørje seg om ikkje departementet si rolle som politisk organ, med tilhøyrande ansvar overfor Stortinget, tilseier eit større krav på informasjon enn kva andre aksjeeigarar med rimelegheit kan forvente. Eit spørsmål blir då om staten som aksjeeigar kan seiast å stå i ei særstilling, og dermed ha eit særleg krav på å få informasjon.

Til støtte for dette kan ein føre fram at statsråden har opplysningsplikt overfor Stortinget etter Grl. § 82, noko som ut frå lex superior-prinsippet normalt går foran lovbestemt teieplikt i den grad det er nødvendig for å oppfylle plikta. Dette er tilfelle for ulike teiepliktreglar i forvaltninga, til dømes graderte dokument,¹¹² og følgjer av praksis.¹¹³

Like fullt kan det vanskeleg konkluderast med at det same gjeld opplysningar frå selskap staten har eigarinteresser i. Dette følgjer ganske enkelt av selskapa sin status som

¹¹¹ Knudsen (2017), s. 55

¹¹² Sejersted (2012) s. 741

¹¹³ Sjå til dømes brev frå Stortingets presidentskap av 5.02.1987 s. 5.

sjølvstendige rettssubjekt.¹¹⁴ Ein kunne kanskje tenkt seg at Stortinget har ein rett til å krevje dokumenta framlagt etter den svært vidtgåande heimelen i Grl. § 75 bokstav f, men heller ikkje det kan vere ein farbar veg – sidan det ikkje vil vere tale om «offentlege» dokument.

Derimot kan ein tenkje seg at Stortinget nyttar sin rett til tvangsinnkalling etter Grl. § 75 bokstav h. I møteplikta som følgjer av denne paragrafen, ligg også ei forklaringsplikt. Og denne forklaringsplikta går foran ulike teieplikter, både lovfesta og avtalefesta.¹¹⁵ Dette er neppe veldig praktisk, og som nemnt er innkallingsheimelen så godt som aldri i bruk. Men i ein gitt situasjon kan ein altså tenkje seg at Stortinget kallar inn til dømes eit styremedlem i eit statseigd, børsnotert selskap, og gir vedkomande ei plikt til å forklare seg – også om teiepliktige forhold. Føresetnaden må vere at det er tale om «statssaker», men ei gransking av eigarskapsforvaltninga til statsråden vil normalt vere innanfor definisjonen.¹¹⁶ Stortinget vil ha høve til å lukke eit slikt møte etter fo. § 27, og representantane vil då få teieplikt etter fo. § 75.

Eit døme på korleis spørsmålet om informasjonsdeling påverkar ansvarsforholdet opp mot Stortinget, såg vi i Mongstad-saka. Der fastslo kontrollkomiteen at informasjonen om budsjettsprekken var av ein slik karakter at den falt inn under statsrådens opplysningsplikt etter Grunnlova. Men sidan informasjonen aldri kom statsråden i hende, då selskapsleiinga valde å halde den for seg sjølv, var det ikkje noko å kritisere statsråden for. Komiteen la likevel til at «departementet, etter kontrollkomiteens oppfatning, burde utvist større aktivitet i sin oppfølging av Mongstad-prosjektet, bl.a. ved oppfølgingsspørsmål».¹¹⁷

Ein annan variant er VimpelCom-saka. Denne er eit døme på korleis teieplikta også kan slå inn når det statseigde selskapet har eigarinteresser i andre selskap. Stortinget var i denne saka svært opptekne av korleis det kunne skje at informasjon frå VimpelCom-styret, der fleire Telenor-tilsette hadde tatt sete, likevel ikkje fann vegen til Telenor sjølv. Og kvifor det seinare ikkje var mogleg å få tak i informasjonen når korrupsjons-skuldingane først kom ut i offentlegheita.

Før høyringa gjorde dei innkalte frå Telenor det klart at dei ikkje kunne diskutere spørsmål som var underlagt teieplikt i VimpelCom-styret, og understreka at om høyringa var open eller

¹¹⁴ Knudsen (2017) s. 57. Også Sejersted (2012) s. 742 kan langt på veg tolkast i denne retning.

¹¹⁵ Jf. Knudsen (2015) s. 377

¹¹⁶ I.c.

¹¹⁷ Innst. S. nr. 9 (1987-1988) s. 7.

lukka ikkje ville endre på dette.¹¹⁸ Dette ført til store avisoverskrifter om at dei innkalte «nekter å svare Stortinget».¹¹⁹

I den endelege innstillinga, brukte fleirtalet (opposisjonen) dette som grunnlag for ein mild kritikk mot statsråden:

«Inntrykket til komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, er at statsråden (...) delte Telenors vurderinger av selskapets rolle så vel som oppfatningen av at de var underlagt taushetsplikt både overfor offentligheten og Stortinget. Flertallet mener det er uheldig at statsråden ikke ser verdien i at Stortinget som demokratisk institusjon engasjerer seg i en så alvorlig sak».

Til dette svarte regjeringsfraksjonen:

«Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det er en svakt begrunnet kritikk av statsråden at hun skal ha sagt seg enig i Telenors vurdering av at taushetsplikt skulle kunne begrense informasjonstilgangen til Stortinget. (...) Disse medlemmer viser til at når staten deltar i et norsk selskap notert på Oslo børs, har man med åpne øyne underkastet seg de samme rapporterings- og varslingsregler som der gjelder».

Uavhengig av kor aktiv ein meiner statsråden burde vore i si oppfølging av selskapet i denne saka, bør det vere rimeleg ukontroversielt å slutte seg til Telenor og statsråden si vurdering av at teieplikta som styremedlem ikkje har vikeplikt for Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Å forklare seg for denne komiteen er frivillig, og avtalefesta og lovfesta teieplikt/lojalitetsplikt må ha forkøyringsrett for stortingsrepresentantane sine oppmodingar om å få tilgong til informasjon. Sjølv om enkelte av komitémedlemmane uttalte seg til pressa på ein måte som var eigna til å så tvil om stortingskomitear eigentleg treng å ta omsyn til norsk lov.¹²⁰

I desse sakene ser vi praktisk viktige døme på korleis moglegheitene for parlamentarisk kontroll i praksis blir monaleg innskrenka når statleg verksemd vert organisert som

¹¹⁸ Telenors svarbrev av 07.01.2015 til invitasjonen til kontrollhøring

¹¹⁹ Sjå t.d. <http://e24.no/boers-og-finans/stortinget-frykter-mer-hemmelighold-fra-telenor-baksaas/23371084> (sist sjekka 1. november 2017)

¹²⁰ Til illustrasjon uttalte stortingsrepresentant Per Olaf Lundteigen dette til Klassekampen 28.05.2016: «Det er helt tydelig at det forsøkes å skape et inntrykk av at jussen står over folkestyret. Jussen er da organisert av folk som representerer kapitalkreftene».

sjølvstendige rettssubjekt. Moglegheitene for å skaffe seg tilgong til teiepliktig informasjon er rett og slett ikkje til stades på same måte, og regjeringa si opplysningsplikt etter Grl. § 82 må tolkast i lys av statsrådens faktiske og rettslege informasjonstilgong.

Rett nok kan Stortinget i plenum etter Grl. § 75 h gå svært langt i å krevje informasjon, men statsråden har ikkje den same moglegheita. Sjølv om dette eit stykke på veg let seg bøte på dersom departementet set fram innsynskrav gjennom generalforsamlinga, vil det truleg sjeldan vere aktuelt i praksis.

5.3.3 Likebehandling av aksjonærer

I kontrollsaker er det vanleg at kontroll- og konstitusjonskomiteen undersøker kva eigardialog som har vore mellom departementet og selskapet. Utan at statsråden har vore informert om dei underliggende forhold, er det vanskeleg å klandre vedkomande politisk eller konstitusjonelt.

Dette fører ein ofte inn i spørsmålet om likebehandling av aksjonærer. Denne tematikken har ein viss slektskap med spørsmåla om teieplikt, og også her blir problemstillinga om staten som eigar kan forvente ei særleg behandling med tanke på informasjonsflyt frå selskapet.

Det generelle utgangspunktet er aksjelova og allmennaksjelova § 4-1 (1) første setning: «Alle aksjer gir lik rett i selskapet».

For børsnoterte allmennaksjeselskap er også reglane i verdipapirhandelova¹²¹ av interesse. Her går det fram av § 5-12 (1) at «[u]tsteder (...) skal offentliggjøre opplysninger etter denne lov på en effektiv og ikke-diskriminerende måte». Og i § 5-14 (1): «Utstedere (...) skal likebehandle innehaverne av deres finansielle instrumenter. Utsteder må ikke utsette innehaverne av de finansielle instrumentene for forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet ut fra utsteders og innehavernes felles interesse».

¹²¹ Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel

I den siste formuleringa ligg det at ei viss forskjellsbehandling av aksjeeigarar kan tenkjast. Dette må i så fall ikkje vere for å gi særlege fordelar, men tvert imot for å ivareta selskapet og aksjeeigarane sine felles interesser.¹²²

Formelt er det som nemnt slik at generalforsamlinga er arenaen der departementet, som andre eigarar, kan utøve myndigheit i selskapet. Likevel er det vanleg i selskap med ein dominerande aksjeeigar, men også i selskap med spreidd eigarskap, at det er kontakt med viktige aksjeeigarar utanom generalforsamlinga. Eksempelvis er slik kontakt føresett i Norsk anbefaling for Eierstyring og Selskapsledelse (NUES), punkt 13.¹²³

I kontakta mellom selskap og departement utanfor generalforsamling må det like fullt haldast fast ved at det er styret som må vurdere kva slags informasjon det vil gi departementet. I denne samanheng må ein mellom anna vurdere om det vil vere i strid med det aksjerettslege likskapsprinsippet å gi staten informasjon som ikkje blir delt med øvrige aksjeeigarar.¹²⁴

Illustrerande for problemstillingar som kan oppstå, er ei brevveksling mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og olje- og energiministeren i samband med den såkalla Angola-saka.¹²⁵ Saka handla om at Statoil ASA hadde betalt inn pengar til ulike prosjekt i Angola i samband med tilkjenning av løyve til oljeverksemd. Gjennom media kom det fram at det var grunn til å tru at pengeutbetalinga forsvann i korrupsjon. Dette utløyste ei lengre brevveksling mellom Stortinget og departementet.

I brevet frå kontroll- og konstitusjonskomiteen 1. mars 2016 kom følgjande førespurnad:

«Statsråden gjengir i sitt brev utdrag fra juridiske vurderinger Statoil har mottatt rundt overføring av midlene til 'teknologiselskapet'. Komiteen ber med dette om å få tilsendt de relevante vurderingene i sin helhet»¹²⁶

16. mars svarte olje- og energiministeren:

¹²² Knudsen (2017) s. 58

¹²³ NUES (2014) s. 45

¹²⁴ Knudsen (2017), s. 47

¹²⁵ Vedrørende Statoils kontrakt i Angola, 2016

¹²⁶ Brev av 01.03.2016 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til olje- og energiminister Tord Lien.

«Olje- og energidepartementet som eier i Statoil [har] ikke noe rettslig krav på innsyn i de interne advokatuttalelsene annet enn gjennom en eventuell beslutning på en generalforsamling. (...) Jeg ønsker også tilføye at Statoil har mange andre aksjonærer enn staten. Det følger av statens prinsipper for god eierstyring at aksjeeierne skal likebehandles, også hva gjelder tilgang til informasjon fra selskapet».¹²⁷

På denne måten kan ein sjå at aksjelovgjevinga, og særleg prinsippet om likebehandling av aksjonærer, somme tider legg effektive hinder i vegen for kva informasjon Stortinget kan få tak i når dei forsøker å kontrollere kva som går føre seg i det aktuelle selskapet.

Men sjølv om det som utgangspunkt er opp til selskapet å avgjere kor mykje informasjon dei vil dele med sine eigarar, tyder ikkje dette at eigarane ikkje kan ha sitt eige syn på saka.

Som vi har sett var spørsmålet om informasjonsflyt sentralt i VimpelCom-saka. Nærare bestemt spørsmålet om kvifor departementet ikkje var blitt informert då Telenor mottok eit varsel som gav grunn til å mistanke om korrupsjon i VimpelCom. Fleire stemmer gav i den offentlege debatten uttrykk for at kontroll- og konstitusjonskomiteen gjekk for langt i sine krav til kva departementet til ei kvar tid burde ha visst om.¹²⁸ Komitéfleirtalet sjølv definerte temaet for den opne høyringa slik:

«Utgangspunktet for komiteens høring (...) har vært å avdekke i hvilken grad Nærings- og fiskeridepartementet burde fått opplysninger om korrupsjon i Vimpelcom gjennom det statlige eierskapet i Telenor».¹²⁹

Slik konkluderte næringsministeren på spørsmålet i komitéhøyringa etter at saka var opna opp på ny:

«I oktober 2015 mottok jeg informasjon i møte med Telenors styreleder, informasjon som var vesentlig, og som etter min mening endret saken fundamentalt (...) Bekymringer knyttet til VimpelCom og korrupsjon hadde vært behandlet på høyt nivå i Telenors egen organisasjon tilbake i 2011. I tillegg var dette informasjon som daværende styreleder og konsernsjef hadde under

¹²⁷ Svar på brev av 01.03.2016 fra olje- og energiminster Tord Lien til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

¹²⁸ Til dømes Idar Kreutzer, direktør i Finans Norge, til Dagens Næringsliv 21. mai 2016: «God selskapsstyring forutsetter en klar rollefordeling, der staten blant annet ikke må skape uklarhet om styrets ansvar. Og like viktig: Likebehandling av alle aksjonærer. Begge disse prinsippene har kontrollkomiteen utfordret»

¹²⁹ Innst. 413 S (2015-2016) s. 4

forrige høring i kontrollkomiteen i januar 2015, uten å opplyse at de hadde mer og, etter min mening, vesentlig informasjon. Representanter for Telenor hadde også i eierdialogen vår med selskapet gitt uttrykk for at de ikke satt på annen relevant informasjon i saken på tross av at departementet uttrykkelig hadde spurt om dette. Dette er informasjon jeg mener at departementet skulle fått på et mye tidligere tidspunkt. Det medførte at jeg ikke lenger kunne ha tillit til Telenors daværende styreleder».¹³⁰

Aksjelovgjevinga set grenser for kva ein kan forvente å få vite av informasjon som ikkje samstundes tilkjem alle aksjonærane og også offentlegheita. I den grad departementet opplever at informasjonsflyten ikkje har vore tilfredsstillande, må regelen vere at dette er ei sak mellom departement og selskap. Noko dåverande styreleiar i Telenor måtte ta konsekvensen av i VimpelCom-saka.

5.4 Pågåande straffesaker

Ei problemstilling som rett nok ikkje er unik for kontroll saker som rettar seg mot statseigde selskap, men som like fullt er verdt å nemne, er grensegangen mot pågåande straffesaker. Utgangspunktet er at mistankar om brot på ordinære straffebod er ei sak for påtalemakta og domstolane, ikkje Stortinget.

Ein ting er at reelle omsyn talar sterkt imot at stortingsrepresentantar engasjerer seg i slike saker. Ein annan er at prinsippet om uavhengige domstolar, som kan utleia frå Grl. § 88, i seg sjølv kan seiast å setje ein skranke mot Stortinget sin kontrollkompetanse på dette området.¹³¹

Unnataket frå denne regelen er saker for Riksretten, der kontroll- og konstitusjonskomiteen vil fungere som saksførebuande instans. Sidan Riksretten er ein straffedomstol, vil Stortinget sine kontroll saker såleis vere del av etterforskinga i ei straffesak dersom dei skulle føre så langt at det vert reist tiltale for Riksretten etter Grl. § 86.

¹³⁰ Høyringsreferat i Innst. 413 S (2015-2016)

¹³¹ Sejersted (2002) s. 1054

Ut frå dette relativt ukontroversielle utgangspunktet, kan problemstillingar likevel oppstå. Eit spørsmål er kor langt Stortinget bør gå i å granske saker med eit politisk tilsnitt som samstundes er under politietterforsking. Eit anna spørsmål er i kva grad personar som blir del av ein kontrollprosess er verna mot sjølvinkriminering.

5.4.1 Kontroll av saker som er under etterforsking

I Kings Bay- saka,¹³² kanskje den mest kjente kontrollsaka i moderne tid, dukka spørsmålet om kontroll i ei pågåande straffesak opp. Bakgrunnen for saka var ei eksplosjonsulukke i ei gruve på Svalbard, der det ganske snart dukka opp spørsmål om regjeringa sitt ansvar for tryggleiken i gruvene, samt om Stortinget var blitt godt nok informert. Samstundes som den såkalla Tønseth-rapporten vart lagt fram, og Stortinget byrja å forfølgje saka, vart det satt i verk politietterforsking retta mot ein departementsråd, i eigenskap av styreformann i Kings Bay Kull Comp. A/S, samt tre av dei tilsatte i selskapet.

Fleirtalet i komiteen (posisjonen) meinte dette tilsa at Stortinget ikkje kunne ta stilling til saka, sidan det ville vere umogleg å skilje mellom strafferettslege brot og kritikkverdige forhold av meir parlamentarisk/konstitusjonell karakter:

«Stortinget kan ikke påta seg å rydde opp i motstridende opplysninger og uoversiktlige faktiske forhold for så å skyve en del av dem over til påtalemyndigheten, mens det beholder en annen del for seg og sin moralske dom».¹³³

Mindretallet (opposisjonen) hadde eit anna syn:

«Den rettslige gransking er imidlertid ikke avgjørende for Stortingets vurdering av om det har vært forsvarlige sikkerhetsforhold ved gruvene og Regjeringens eventuelle ansvar for dette. Det kan meget vel ha vært uforsvarlige og kritikkverdige forhold utan at disse er av den art at det kan reises tiltale mot noen».

Mindretallet sine synpunkt her, om at ein strafferettsleg prosess ikkje automatisk stenger for annan parlamentarisk kontroll, har gode grunnar for seg. I alle fall så lenge kontrollsaka held seg strengt til regjeringa si framferd.¹³⁴ Eit viktig omsyn i så måte er at der strafferettslege

¹³² Innst. S. nr. 298 og 299 (1962-1963)

¹³³ Innst. S. nr. 298 (1962-1963) s. 771

¹³⁴ Sejersted (2002) S. 1057

prosessar kan dra ut over fleire år, og følgjer strenge beviskrav, bør det ut frå eit demokratisk perspektiv vere mogleg å gjere gjeldande parlamentarisk ansvar der dette er naturleg – også før ei tilgrensande straffesak er avslutta.

Til støtte for dette kan ein sjå brevet frå Stortingets presidentskap av 11.06.1992, der det vart uttalt at sjølv om parlamentariske granskingskommisjonar ikkje skal brukast til å etterforske straffbare handlingar «kan det ikke hindre stortinget i å nedsette en granskingskommisjon at det foreligger påstander om mulig straffbare forhold hos personer som ikkje er konstitusjonelt ansvarlige».¹³⁵

Samstundes er det opplagt at ei strafferettsleg etterforsking bør setje visse skrankar for kva Stortinget undersøker, og ikkje minst kva Stortinget uttalar seg om. Til dømes er det ein fare for at gjennomføring av opne høyringar og utspørjing av nøkkelpersonar, kan føre til bevistap så lenge påtalamakta ikkje er ferdige med si etterforsking.

Eit døme på dette er i VimpelCom-saka, der Riksadvokaten såg seg nødt til å gripe inn før ei planlagt høyring i kontroll- og konstitusjonskomiteen, og bad Stortinget avvente den pågåande etterforskinga til det ikkje lenger var overhengande fare for bevistap.¹³⁶ Kontroll- og konstitusjonskomiteen tok oppmodinga til følge og utsatte den opne kontrollhøyringa.¹³⁷

Komitéfleirtalet stadfesta like fullt det synet som vart lagt til grunn av stortingsfleirtalet i Kings Bay-saka, nemleg at ei pågåande etterforsking ikkje prinsipielt er til hinder for at Stortinget opnar sak.¹³⁸

5.4.2 Vern mot sjølvinkriminering

Eit anna spørsmål som har oppstått i praksis er i kva grad eit vitne kan nekte å svare på spørsmål under ei komitéhøyring, dersom vedkomande står i fare for å inkriminere seg sjølv.

Etter prosesslovgevinga kan eit vitne normalt nekte å svare på spørsmål dersom svaret kan utsetje vedkomande sjølv eller nærstående for «straff», «vesentlig tap av sosialt omdømme»

¹³⁵ Vedlegg til Inns. S. nr. 232 (1991–1992)

¹³⁶ Brev datert 4. desember 2015 fra Riksadvokaten til kontroll- og konstitusjonskomiteen

¹³⁷ Brev datert 7. desember 2015 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksadvokaten

¹³⁸ Innst. 260 S (2014-2015), s. 10

eller «vesentlig velferdstap», jf. straffeprosesslova¹³⁹ § 123 og tvistelova¹⁴⁰ § 22-9. Dette vernet mot sjølvinkriminering er også tolka inn i Den europeiske menneskerettskonvensjonen¹⁴¹ (EMK) art. 6 som del av prinsippet om rettferdig rettargang. Tanken er at vitnet skal sleppe å velje mellom å forklare seg falskt, med tilhøyrande trugsmål om straff, eller å inkriminere seg sjølv og dermed bli straffa. Eit vesentleg omsyn bak reglane er ein presumsjon om at det å stille personar overfor eit slikt dilemma vil føre til fleire falske forklaringar, og dermed bidra til å formørke heller enn å opplyse dei faktiske forhold.

Eit slikt sjølvinkrimineringsvern er vanskeleg å få auge på i reglane som styrer Stortingets kontrollarbeid. Rett nok vert det sagt i Fo. § 4 (1) at «hensynet til de innkaltes rettssikkerhet [skal] ivaretas», men eit eksplisitt vern mot sjølvinkriminering er verken tatt inn her eller i Grunnlova. Dette trass i at ei kontrollsak kan leie til straff dersom resultatet vert påtale for Riksretten, og at det er straffesanksjonar knytt til møte- og forklaringsplikta etter Grl. § 75 h.¹⁴² Ved vedtakinga av desse straffesanksjonane vart forslag om vitnefritak diskutert, men forkasta, slik det også hadde blitt ved tidlegare høve.¹⁴³ I moderne tid har problemstillinga ikkje blitt drøfta av Stortinget.¹⁴⁴

Ved frivillig oppmøte og forklaring etter Stortingets forretningsorden, blir problemstillinga noko annleis. Her har nemleg vitnet i alle tilfelle inga forklaringsplikt. Og dette er den normale prosedyren for kontrollhøyringar.

Smith skriv at dersom slike høyringar medførte ei lovfesta oppmøteplikt, ville det «gi behov for regler om kontradiksjon, rett til advokat m.v.»¹⁴⁵

Spørsmålet er likevel om det formelle rundt oppmøteplikt eller ikkje skal vere avgjerande for kva rettar ein gir den innkalte, all den tid det nok blir opplevd som at også frivillige stortingshøyringar – med sine høgtidelege og formelle rammer – langt på veg medfører ei de facto oppmøte- og forklaringsplikt.

¹³⁹ Lov om rettergangsmåten i straffesaker

¹⁴⁰ Lov om mekling og rettergang i sivile tvister

¹⁴¹ Jf. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, vedlegg 1

¹⁴² Lov om særlige Straffebestemmelser m.v. for Personer, som i Henhold til Grundlovens § 75 h indkaldes til at møde for Stortinget §§ 1 og 2.

¹⁴³ Indst. O. No. 76 (1894)

¹⁴⁴ For ein gjennomgang, sjå Sejersted (2002) s. 951-954

¹⁴⁵ Smith (2017) s. 250

Problemstillinga dukkar opp ved jamne mellomrom. I VimpelCom-saka var til dømes eit av vitna som var innkalt til komitéhøyringa også sikta av politiet i den pågåande etterforskinga. Vedkomande svarte på spørsmål, men delar av komiteen lot vere å stille spørsmål på prinsipielt grunnlag:

«Disse medlemmer viser til at (...) denne personen i høringen bekreftet at han fortsatt hadde status som siktet i saken. Disse medlemmer markerte sitt syn på at siktede personer ikke har noen plass i høringer som gjelder forhold de er siktet for, ved å avstå fra utspørringen på dette punkt».¹⁴⁶

At personar som blir spurt ut av Stortinget kan risikere å vikle seg inn i straffbare forhold er éi sak. Men vel så viktig er det nok at det ein blir spurt om under ei høyring, som normalt er gjenstand for svært stor medieinteresse, har eit potensiale til å medføre «vesentlig tap av sosialt omdømme», for å bruke formuleringa i straffeprosesslova. Det bør i alle tilfelle fordre at Stortinget går fram med ei viss varsemd, noko reglementet for opne kontrollhøyringar til ei viss grad tar høgde for, til dømes med regelen om rett til ein bisittar etter § 3 (3).

¹⁴⁶ Innst. 413 S (2015-2016), Høgre sine merknadar på s. 9

6 Konklusjonar

6.1 Å justere terrenget etter kartet

At staten er ein stor eigar i norsk næringsliv, og at stadig meir offentleg verksemd no blir organisert gjennom sjølvstendige rettssubjekt, endrar i prinsippet ikkje Stortingets kontrollfunksjon. Det framstår likevel som klart at særleg selskapsrettslege reglar i mange tilfelle kjem i vegen for at Stortinget kan drive ein effektiv kontroll. I alle fall ein så effektiv kontroll som Stortinget sjølv synest ta mål av seg om å gjennomføre.

Kontrollverksemda blir på mange punkt vanskeleggjort når det er tale om statseigde selskap. Andre reglar slår inn enn dei som gjeld for tradisjonell forvaltning, og berre i nokre få tilfelle har Stortinget kompetanse til å setje desse til side. Etter gjennomgangen er det etter mitt syn klart at Stortinget generelt, og kontroll- og konstitusjonskomiteen spesielt, gjennom sin kontroll av statseigde selskap ofte har opptreidd på ein måte som må kunne skildrast som uryddig. Dette gjeld spesielt kven ein rettar kritikk mot, kva informasjon komiteen meiner den bør få tilgong til, og kva spørsmål som blir undersøkt. Samstundes er det vanskeleg å sjå at Stortinget gjennom sin kontrollpraksis dei seinaste åra har gjort noko direkte ulovleg – i tydinga brot på konstitusjonelle rettsreglar.

Sjølv om selskapslovgjevinga kan gjere det meir krevjande å føre tradisjonell kontrollverksemd, er det like fullt ei forventning om at regjeringa skal ta ansvar, og at Stortinget skal plassere ansvar, når kritikkverdige forhold dukkar opp. Eit stykke på veg kan vi nok sjå Stortinget sine stadige kollisjonar med selskapslovgjevinga som eit ektefølt ønske om å møte desse forventningane. Eller på å justere terrenget etter kartet, om du vil.

Spørsmålet er om dette eigentleg har vore spesielt vellukka, eller om det – som enkelte debattantar hevdar¹⁴⁷ – har bidrege til å setje Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i vanry.

¹⁴⁷ Sjå t.d. Vinje (2016) og Kinander (2016)

6.2 Forslag til endringar

Stortingets kontrollfunksjon er svært viktig som ein føresetnad for fungerande maktfordeling mellom den lovgjevande og utøvande makt. Men erfaring viser at det kan vere behov for nokre kursjusteringar av både praksis og regelverk, for å hindre at konfliktane mellom kontrollregelverket og andre regelsett skal skape alt for store vanskar.

For det første meiner eg det er nødvendig å endre Stortingets forretningsorden for å inkludere fleire eksplisitte rettstryggleiksgarantiar for dei som vitnar under kontrollhøyringar. Rett nok er det slik at høyringar er frivillige, men i realiteten blir dei nok langt på veg opplevd som det motsette.

Av omsyn til dei som skal vitne, men ikkje minst av omsyn til komitémedlemmane sjølve – som tidvis synest å ha problem med grensesetjinga på dette området – bør ein inkludere eit eksplisitt vern mot sjølvinkriminering i forretningsordenen. Dette kan gjerast etter modell frå straffeprosess- og tvistelovgjevinga, der ein slår fast at vitnet verken må eller bør svare på spørsmål der svaret kan medføre fare for «straff», «vesentlig tap av sosialt omdømme» eller «vesentlig velferdstap», jf. straffeprosesslova § 123 og tvistelova § 22-9. Eit slikt inkrimineringsvern bør ein også vurdere å grunnlovsfeste ved bruk av Stortingets innkallingsrett etter Grl. § 75 h. Ikkje minst sidan rettstilstanden i beste fall må seiast å vere uklar når det gjeld spørsmålet om opplysningar som kjem fram i ei slik høyring kan brukast i ei straffesak eller ikkje¹⁴⁸.

Vidare bør forretningsordenen inkludere føresegnar som slår fast at komiteen bør vere varsam med å ta opp saker som er under pågåande etterforsking eller ligg til avgjersle i domstolane.

Det bør også vurderast å ta inn ei føresegn som slår fast at når Stortinget ikkje finn grunnlag for å rette kritikk mot statsrådar, bør ein avstå frå å rette kritikk mot privatpersonar. Når det ikkje er grunnlag for parlamentarisk eller konstitusjonell kritikk av den ansvarlege statsråd, bør annan kritikk formulerast på eit overordna systemnivå, og ikkje rettast mot personar som ikkje står konstitusjonelt ansvarlege overfor Stortinget – slik som styremedlemmar i eit statseigd selskap.

¹⁴⁸ Sejersted (2002) s. 954

Dette siste er kanskje det klaraste dømet på korleis organisering i sjølvstendige rettssubjekt skapar problem for Stortinget, som meir enn éin gong har endt opp med å kritisere privatpersonar som ikkje har møte- eller talerett under stortingshandsaminga.

6.3 Avsluttande merknad

Det finst alltid justeringar som kan gjerast i gjeldande regelverk. Og Stortingets kontrollfunksjon er under stadig utvikling, slik den har vore sidan 1814. I all hovudsak fungerer heldigvis kontrollregelverket godt.

Kontrollen av statseigde selskap ser likevel ut til å by på stadige problem.

Stortinget vil gjerne kontrollere det statsråden har gjort, og det statsråden har visst. Men noko av poenget med å setje offentleg verksemd ut til sjølvstendige rettssubjekt, er nettopp å få ei armlengds avstand til politisk leiing. Med andre ord: At statsråden ikkje skal vite eller gjere alt for mykje.

Då blir også den nødvendige konsekvensen at ein må akseptere at statsråden ikkje kan ta ansvar for alt. Å godta at ein ikkje kan få både i pose og sekk kan vere vanskeleg. Men av og til er det konstitusjonelt nødvendig.

7 Litteraturliste

Bøker og artiklar:

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, 2006.

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, 2017.

Aschehoug, Torkel Halvorsen, Norges Nuværende Statsforfatning, tredje bind, 1892. [Sitert etter Dok. nr. 14 (2002-2003)]

Christensen, Sverre August og Marte Gerhardsen, «Kontrollkomité på ville veier», Dagens Næringsliv, 14. mai 2016

Holmøyvik, Eirik, *Fastare rammer for Stortingets oppmodingsvedtak?*, Stat og Styring (2018) nr. 1, s. 40–43.

Hylland, Aanund, *Kan vi tvinge statsministeren til å fortsette i stillingen?*, Nytt Norsk Tidsskrift (1985) s. 51, på s. 53. [Sitert etter: Sejersted, Fredrik. Om statsrådets hårfarge og været på 17. mai, Nytt norsk tidsskrift 1998 s. 227–253]

Kinander, Morten, «Blottla mangel på kunnskap», VG, 1. juni 2016, (<https://www.vg.no/nyheter/meninger/stortinget/blottla-mangel-paa-kunnskap/a/23699727/> sist sjekka 3. november 2017)

Knudsen, Gudmund, *Styremedlemmers taushetsplikt. Særlig overfor staten som aksjeeier og Stortinget*, Lov og rett 2015, s. 363–380.

Knudsen, Gudmund og Sven Ole Fagernæs, *Statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller er deleier i. Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse*, Gjennomgang om forvaltning av statens eigarskap på oppdrag frå Nærings- og fiskeridepartementet, 2017

Sejersted, Fredrik, *Kontroll og konstitusjon: Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*, Cappelen akademisk forlag, 2002

Sejersted, Fredrik, *Om stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen*, Nytt Norsk Tidsskrift (2003) nr. 3, s. 281–296.

Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati*, Fagbokforlaget, 4. utgåve, 2017

Tetzschner, Michael, «Skadelig grenseløshet», Dagens Næringsliv, 28. mai 2016

Tverberg, Arnulf, *Stortingets kontroll med regjeringen og den utøvende makt*, Lovdatas grunnlovssider, www.grunnloven.lovdata.no – (LDG-2014-10).

Ulserød, Torstein og Jan Erik Grindheim, «Misforstår statens eierrolle», Dagens Næringsliv, 27. mai 2016

Vinje, Eirik, «Komité utenfor kontroll og konstitusjon», VG, 22. april 2016: (http://pluss.vg.no/2016/04/21/2381/2381_23664520 sist sjekka 3. november 2017)

Wahl, Tanja, *Mistillitsforslag og kabinettspørsmål – en oversikt*, Stortingets utredningsseksjon, perspektiv 02/10

Zahle, Henrik *Dansk forfatningsret*, bind 2 (2. udg 1996) s. 241. [Sitert etter: Sejersted, Fredrik. Om statsrådets hårfarge og været på 17. mai, Nytt norsk tidsskrift 1998 s. 227–253]

Aarbakke, Asle m.fl., *Aksjeloven og allmennaksjeloven med kommentarer*, 2012 [Sitert etter: Knudsen (2017)]

Lov- og forskriftsregister:

Forskrift 21. april 1952 Instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd

Forskrift 11. mars 2004 Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs Grunnlov (Grunnlova – Grl.)

Lov 3. mars 1897 om særlige Straffebestemmelser m.v. for Personer, som i Henhold til Grundlovens § 75 h indkaldes til at møde for Storthinget

Lov 5. februar 1932 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett (ansvarlighetsloven – riksrll.)

Lov 5. februar 1932 om rettergangsmåten i riksrettssaker (riksrettergangsloven – riksrgrl.)

Lov 22. juni 1962 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven – ombml.)

Lov 22. mai 1981 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven – strpl.)

Lov 30. august 1991 om statsforetak (statsforetakslova – statsfol.)

Lov 3. februar 1995 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven)

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven – asl.)

Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven – asal.)

Lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven – mrl.)

Lov 7. mai 2004 om Riksrevisjonen (Riksrevisjonsloven – revl.)

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova – offl.)

Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandlelloven – vphl).

Lov 17. juni 2005 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.)

Reglement for åpne kontrollhøringer 11. juni 2001 nr. 4957

Stortingets forretningsorden 7. juni 2012 nr. 518

Førearbeid og andre offentlege publikasjonar:

Dok. nr. 7 (1972–73) Utredning fra utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. (Ingvaldsen-utvalet)

Dok. nr. 14 (2002–2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalet)

Dok. nr. 19 (2003–2004) Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettssordningen

Indst. O. No. 76 (1894)

Innst. S. nr. 298 (1962–63) Innstilling fra kommunalkomiteén og skog-, vassdrags- og industrikomiteén om eksplosjonsulykken på Svalbard (Ny Ålesund) 5. november 1962

Innst. S. nr. 299 (1962–63) Innstilling fra kommunalkomiteén og skog-, vassdrags- og industrikomiteén om Kings Bay Kull Comp. A/S

Innst. S. nr. 277 (1976–77) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Stortingets kontroll med forvaltningen

Innst. S. nr. 109 (1987–88) Innstilling fra kontrollkomiteen om Riksrevisjonens konstitusjonelle kontroll med Olje- og energidepartementets forvaltning av statens interesser i Statoil og Norol i 1986.

Innst. S. nr. 110 (1987–88) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om kostnadsoverskridelsene ved utbyggingen av raffineriet og råoljeterminalen på Mongstad

Innst. S. nr. 187 (1993–94) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende I. Myndighetenes kontrollvirksomhet for norsk våpeneksport og II. Etiske retningslinjer for markedsføring av våpen og oppfølging av slike, nasjonalt og internasjonalt.

Innst. S. nr. 100 (1999–2000) Innstilling fra samferdsleskomiteen om statsministerens redegjørelse for Stortinget 21. desember 1999 om grunnlaget for å avbryte arbeidet med å slå sammen Telenor AS og Telia AB.

Innst. S. nr. 2010 (2002–2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.

Innst. S. nr. 272 (2003–2004) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende forhold rundt salget av SND Invest AS

Innst. S. nr. 94 (2006–2007) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og ny §§ 15 og 82 (Riksretten)

Innst. S. nr. 319 (2008–2009) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende forholdet mellom Uniteam og Forsvarsdepartementet

Innst. 47 S (2012–2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om departementenes tilskuddsforvaltning

Innst. 140 S. (2014–2015) Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap.

Innst. 260 S (2014–2015) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Telenors håndtering i VimpelCom-saken og Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse i Telenor

Innst. 330 S (2015–2016) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om ulv i norsk natur. Bestandsmål for ulv og ulvesone.

Innst. 413 S (2015–2016) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse i Telenor og Telenors håndtering i VimpelCom-saken – gjenåpning av sak

Innst. 257 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i naturmangfoldsloven (felling av ulv m.m.)

Innst. 486 S. (2016–2017) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel.

Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap

NOU 1991: 8 Lov om statsforetak

Ot.prp. nr. 32 (1990–91) Om lov om statsforetak

Prop. 63 L (2016–2017) Endringer i naturmangfoldsloven (felling av ulv m.m.)

Andre kjelder:

Norsk anbefaling for Eierstyring og Selskapsledelse (NUES), 8. utgåve, 2014

Vedrørende Statoils kontrakt i Angola (2016) (<https://stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/Kontroll--og-konstitusjonskomiteen/Kontroll-og-konstitusjonskomiteens-undersokelser/vedrorende-statoils-kontakt-i-angola/>)

Rt. 1976 s. 1 (Kløfta-dommen)